



Uniwersytet
Wrocławski

Jolanta Blicharz

Fundacje

Wybrane zagadnienia

Wrocław 2016

FUNDACJE

Wybrane zagadnienia

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie**

Nr 79

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80003>

Jolanta Blicharz

*prof. zw. dr hab. nauk prawnych
Uniwersytet Wrocławski*

FUNDACJE

Wybrane zagadnienia

*Poświęcam pamięci
mojej mamy i siostry Haliny*

Wrocław 2016

Komitet Redakcyjny

Przewodniczący – *prof. dr hab. Leonard Górnicki*

Członek – *mgr Bożena Górna*

Sekretarz – *mgr Aleksandra Dorywała*

Recenzent

prof. dr hab. Lidia Zacharko

© Copyright by **Jolanta Blicharz**

Korekta

Dorota Brzostek

Projekt i wykonanie okładki

Karolina Drozd

Skład i opracowanie techniczne

Bartłomiej Siedlarz, Tomasz Kalota eBooki.com.pl

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-65431-26-4 (druk)

ISBN 978-83-65431-27-1 (online)

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	9
Wstęp	11

ROZDZIAŁ 1

FUNDACJE W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM	13
1.1. Słów parę w kwestii rozwoju prawa fundacyjnego w Polsce.....	13
1.2. Próby ujmowania zakresu pojęcia fundacji w literaturze prawniczej i orzecznictwie sądowym.....	25
1.3. Istota celów społecznie i gospodarczo użytecznych w ustawie o fundacjach	34

ROZDZIAŁ 2

FUNDACJE W DOBIE EKONOMIZACJI SEKTORA POZARZĄDOWEGO	47
2.1. Działalność statutowa a działalność gospodarcza fundacji.....	47
2.2. Ocena działalności statutowej i gospodarczej fundacji z przepisami ustawy o działalności leczniczej	49
2.3. Fundacje a podmioty ekonomii społecznej	56
2.3.1. Dyskusje wokół definicji pojęcia ekonomii społecznej.....	56
2.3.2. Czy fundacje należą do kategorii podmiotów ekonomii społecznej?.....	70

ROZDZIAŁ 3

FUNDACJE JAKO GRUPY INTERESU	73
3.1. Kilka uwag na temat pojęcia grup interesu	73
3.2. Legalny charakter wzajemnych powiązań między funda- cjami jako grupami interesu i administracją publiczną.....	81

3.3. Znaczenie fundacji jako grup interesu w kształtowaniu polityki publicznej.....	84
---	----

ROZDZIAŁ 4

W KWESTII PRZYSZŁOŚCI POLSKIEGO SEKTORA FUNDACYJNEGO	93
4.1. Polemicznie o skutkach utworzenia nowej instytucji w postaci Fundacji Europejskiej (<i>Fundatio Europea</i>) w projekcie rozporządzenia UE	93
4.2. Czy istnieją dostateczne argumenty przemawiające za wyodrębnieniem instytucji fundacji politycznych w projekcie ustawy z 2012 r. o fundacjach politycznych.....	102
Uwagi końcowe	111
Bibliografia	113

Wykaz ważniejszych skrótów

Źródła prawa

- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego
- pr. spółdz. – ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze
- u.f. – ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach
- ustawa o KRS – ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym u.d.p.p.w. – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
- u.d.l. – ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej

Czasopisma

- M. Praw. – Monitor Prawniczy
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- PiP – Państwo i Prawo

Inne skrótóy

- FE – Fundacja Europejska
- KRS – Krajowy Rejestr Sądowy
- MPiPS – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OPP – Organizacja Pożytku Publicznego
- SN – Sąd Najwyższy
- UE – Unia Europejska
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny
- ZLSP – Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy

Wstęp

Zagadnienia związane z instytucją fundacji są aktualnie przedmiotem licznych dyskusji prowadzonych na gruncie teorii i rozważań naukowych. Problematyka fundacji zajmuje też istotne miejsce w Unii Europejskiej. Wzrost zainteresowania nastąpił niewątpliwie dzięki faktycznemu rozwojowi tych form organizacyjnych w działaniach, które przyczyniają się do realizacji podstawowych wartości i celów Unii takich jak: poszanowanie praw człowieka, ochrona mniejszości, zatrudnienie i postęp społeczny, ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego czy wspieranie postępu naukowo-technicznego.

Prace nad dostosowaniem instytucji fundacji do zmian zachodzących na świecie i w Europie to zadanie, przed którym stoją nie tylko polskie fundacje. Wystarczy wspomnieć o zaawansowanych pracach nad tworzeniem instytucji Fundacji Europejskiej jako szczególnej formy prawnej wspierającej inicjatywę pożytku publicznego w Unii Europejskiej. Konstrukcję Fundacji Europejskiej, określonej przez prawodawcę wspólnotowego jako *Fundatio Europea*, jak i określenie jej pozycji w stosunku do fundacji krajowych oparto m.in. na: realizacji celu pożytku publicznego, posiadaniu osobowości prawnej oraz pełnej zdolności prawnej we wszystkich państwach członkowskich UE, a także prowadzonej działalności (w tym gospodarczej) i jej transgranicznego charakteru. Charakterystyczne jest zwłaszcza to, że wyróżniona instytucja jest odrębnie ukonstytuowanym podmiotem działającym na rzecz realizacji celu pożytku publicznego i służy ogólnie pojętemu dobru publicznemu.

Prezentując na łamach tej książki przemyślenia nie tylko własne, ale także innych znakomitych autorów, artykułuję istotne problemy współcze-

snego sektora fundacji w Polsce. Dotyczą one zarówno braku niejasnych uregulowań prawnych dotyczących instytucji fundacji, jak i nowych wyzwań, przed którymi stoją współczesne społeczeństwa.

W książce analizie poddany został przede wszystkim aktualny kształt polskiego prawa fundacyjnego. Podstawowym zamierzeniem nie było jednak wyczerpujące omówienie niezwykle obszernej problematyki prawnej związanej z działalnością fundacji. Zasadniczy cel niniejszego opracowania stanowi bowiem próba uporządkowanego zaprezentowania węzłowych zagadnień polskiego prawa fundacyjnego. Charakter książki w niektórych jedynie przypadkach wymagał uwzględnienia elementów historycznych. Większość rozważań została natomiast uzupełniona o prezentację projektowanych zmian w polskim prawie fundacyjnym.

Na zakończenie pragnę złożyć serdeczne podziękowanie pani prof. dr hab. Lidii Zacharko za przygotowanie wnikliwej recenzji wydawniczej. Wyrazy szczerych podziękowań przekazuję również pani mgr Aleksandrze Dorywale i pani mgr Dorocie Brzostek za wnikliwą i troskliwą pieczę nad techniczną stroną przygotowania książki do druku.

Rozdział 1

FUNDACJE W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

1.1. Słów parę w kwestii rozwoju prawa fundacyjnego w Polsce

Fundacja jest instytucją ściśle związaną z porządkiem prawnym. Jej byt uzależniony jest od prawa, począwszy od momentu jej utworzenia np. w drodze aktu fundacyjnego (tj. prywatnoprawnego oświadczenia woli fundatora) czy w drodze ustawowej (fundacji prawa publicznego). Konstrukcja prawna fundacji ściśle związana jest także z ustrojem politycznym państwa. Normy prawa fundacyjnego w poszczególnych państwach determinowane są przez różnorodne przesłanki społeczne, polityczne oraz gospodarcze. Odgrywają one szczególną rolę w uznawaniu pewnych zasad za obowiązujące przy określaniu pozycji prawnej fundacji. Wreszcie bardzo istotna dla kształtowania pojęcia jest jej przeszłość historyczna. Kształtowanie pojęcia fundacji w przekroju historycznym (choć teoria nie była zbyt bogata) wskazuje na bardzo interesujący materiał – nie tylko na zmiany organizacyjnoprawne, ale charakteryzuje i całą istotę fundacji.

Śledząc rozwój instytucji fundacji, można zauważyć, iż jej rodowód sięga prawa rzymskiego. Założkiem tej instytucji było rzymskie *municipium* (gmina terytorialna)¹. Początkowo fundacja nie występowała jako odrębna osoba prawna, lecz pod formą legatu lub darowizny na rzecz już istniejących osób „ze zleceniem” (*sub modo*)². Wykształcenie pojęcia fundacji jako osoby prawnej nastąpiło dopiero w okresie wczesnego średniowiecza, kiedy to oficjalnie uznano kościół chrześcijański za zrzeszenie wiernych. Za fundację

¹ Zob. W. Osuchowski, *Zarys prawa rzymskiego*, Warszawa 1962, s. 54, 138, 217, 223.

² W.E. Rappé, *Fundacje*, Warszawa 1937, s. 3.

uważano majątek przeznaczony z woli fundatora na cel określony w akcie fundacyjnym³.

Dzieje polskich fundacji sięgają XII i XIII wieku. W tym okresie zaczynają powstawać w parafiach na ziemiach polskich sieci przytułków dla ubogich. Początkowo kształtowały się one w oparciu o zakony religijne, na przykład: szpital maltański założony w Poznaniu (1170–80) przez joannitów, w Krakowie (1200–20) i Wrocławiu (1214) przez duchaków de Saxia i w innych miastach. W tym okresie zakładano również przytułki przy katedrach biskupich (Wrocław – szpital św. Łazarza). Na określenie wszystkich typów przytułków dla ubogich przyjmowana jest wspólna nazwa „szpitale” (hospitale, hospicjum). Rozwój szpitalnictwa na ziemiach polskich był konsekwencją kultu, jakim otaczano ludzi żyjących w nędzy. Było to związane z chrześcijańską doktryną miłosierdzia, zalecającą dawanie jałmużny ubogim i pomaganie im jako warunek zbawienia po śmierci⁴.

Z tego podstawowego założenia wynika, że dzieje fundacji jako instytucji prawnej związane są z tradycją obdarowywania Kościoła i ściśle wiążą się z jego działalnością. W XII wieku istniało w Polsce kilkanaście dużych fundacji klasztornych, benedyktyńskich, cysterskich, kanoników regularnych reguły św. Augustyna, a także norbertanów. Rolę fundatorów – począwszy od XII w. – przejęło możnowładztwo, zaś na szczeblu parafialnym późniejsza szlachta średnia⁵. Do przełomu XVI i XVII w. występowały w Polsce przeważnie fundacje kościelne. Mianem tym nazywano majątek przekazany „moralnej osobie kościelnej” w formie dwustronnego kontraktu, z przeznaczeniem obracania uzyskanych z niego dochodów na bliżej określone cele, np. odprawianie Mszy świętej, utrzymywanie seminariów, zakonów, spełnianie aktów pobożności czy miłości chrześcijańskiej. W XVI wieku działalność Kościoła oraz fundacji kościelnych poddano pewnym

³ B. Sagan, J. Strzępka, *Prawo o fundacjach. Komentarz*, Katowice 1992, s. 9.

⁴ M. Wawrzyński, *Fundacje w Polsce*, Warszawa 1997, s. 10.

⁵ Szerzej: J. Kłoczowski, L. Müllerowa, J. Skarbek, *Zarys dziejów Kościoła katolickiego w Polsce*, Kraków 1986, s. 27–30.

ograniczeniom. Wprowadzone na początku XVI w. zakazy dysponowania w drodze testamentu dobrami nieruchomymi miały na celu ograniczenie przysparzania Kościołowi darowizn nieruchomości. Dalszy rozwój ograniczeń instytucji kościelnych wiązał się z wydawanymi w XVII w. tzw. ustawami amortyzacyjnymi, które ograniczały wzrost dóbr Kościoła, ale w zasadzie nie naruszały jego stanu posiadania⁶.

Warto w tym miejscu wspomnieć, iż największymi fundatorami okresu Rzeczypospolitej Szlacheckiej XVII wieku były rody: Ligęzów, Firlejów, Lubomirskich. Największe osiągnięcia wśród nich miał Mikołaj Spytek Ligęza. Pozostawił on po sobie rozwiniętą sieć szpitali i przytułków. W 1631 roku był fundatorem 6 szpitali parafialnych oraz fundacji posagowej, która na skutek niewykonania woli zmarłego przez wykonawców testamentu nie została urzeczywistniona⁷.

Powoływane w drodze zapisów królewskich, możnowładztwa, szlachty, a także dostojników kościelnych fundacje kościelne łączyły w sobie cele

⁶ Zob. K. Jasiewicz, *Fundacje na ziemiach polskich*, „Tygodnik Powszechny” 1990, nr 23; także: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1979, s. 257–258.

⁷ Zob. Z. Landau, *Gospodarka Polski Ludowej*, Warszawa 1994, s. 15. Innym typem fundacji utworzonych w XVII wieku w Polsce były fundacje zapomogowe. Ich twórcą był Piotr Skarga. Nosił on nazwę Banków Pobożnych. Skarga wzorował się na włoskich instytucjach dobroczynnych zakładanych w XV-wiecznych Włoszech. Banki miały charakter instytucji kredytowych, udzielających bezprocentowych pożyczek (zdarzały się pożyczki na 10%, co ówczesnie nie uchodziło za lichwę), pod zastaw przedmiotów wartościowych. Banki Pobożnych tworzone były przez Piotra Skargę. Związane z nimi bractwa miłosierdzia powstawały w Krakowie, Wilnie, Warszawie, Rzeszowie. Celem ich było zapobieganie degradacji moralnej i społecznej osób, które znalazły się w trudnej sytuacji materialnej na skutek zdarzeń losowych. Instytucja Banków Pobożnych istniała do końca XVIII wieku – zob. M. Wawrzyński, *op. cit.*, s. 12. Warto w tym miejscu wskazać również na powstały w Rzeszowie w 1635 roku Bank Pobożnych założony przez księdza Łukasza Doctoriusa. Przeznaczył on cały swój majątek na cele charytatywne. Zapisał na ten bank 100 złp rocznie dochodu z majątku będącego funduszem założycielskim. Bank funkcjonował do 1783 roku. Jego statut przewidywał udzielanie niewysokich i krótkoterminowych pożyczek mieszkańcom Rzeszowa, którzy wpadli w kłopoty finansowe – zob. A. Szczypiorski, *Ćwierć wieku Warszawy 1806–1830*, Ossolineum 1964, s. 20.

religijne, dobroczynne i oświatowe. Pierwszą taką znaną fundacją o charakterze dobroczynnym był Instytut Św. Ducha w Sandomierzu założony w 1222 r. Przetrwał on do wybuchu II wojny światowej jako schronisko dla dzieci i starców oraz szpital psychiatryczny. Instytucjami o podobnym charakterze działalności były: założony w XIII w. w Krakowie przez Zakon Braci Szpitalnych szpital wraz ze schroniskiem dla starców, a także Szpital Św. Łazarza w Warszawie zorganizowany w roku 1592 z inicjatywy ks. P. Skargi. Zakładano również fundacje uniwersyteckie. Pierwszą – „Zrzeszenie uczących się” – powołał w Krakowie Kazimierz Wielki, zaś w latach 1591–1601 kanclerz Jan Zamoyski ufundował Akademię Zamoyską – jedną z najwybitniejszych placówek w Polsce⁸.

W XVIII w. największy wkład na rzecz rozwoju kultury, edukacji i nauki wniósł Stanisław Konarski, prowincjał zakonu pijarów (1700–1773). Kierował on niemal całym ówczesnym szkolnictwem. Był założycielem w 1740 r. w Warszawie Collegium Nobilium, szkoły opartej na najlepszych wzorach zagranicznych. Był też autorem znaczącego dzieła politycznego „O skutecznym rad sposobie albo utrzymywaniu sejmów”. Równoległe do jego działań postaciami o olbrzymim wpływie na ówczesne życie naukowo-kulturalne byli Bracia Załuscy⁹. W 1747 r. została otwarta w Warszawie pierwsza Biblioteka Publiczna. Jej fundatorami byli bracia Załuscy¹⁰.

W okresie zaborów powstało wiele fundacji zasłużonych na polu kultury i sztuki. Znaczącą rolę w rozwoju polskiej nauki i kultury odegrała placówka naukowa – Ossolineum – ufundowana przez J.M. Ossolińskiego w 1817 r.

⁸ K. Jasiewicz, *op. cit.*; J. Tazbir, *Piotr Skarga*, Warszawa 1978, s. 211; por. J. Ziomek, *Renesans*, Warszawa 1980, s. 75.

⁹ M. Wawrzyński, *op. cit.*, s. 13.

¹⁰ Otwarcie jej było wydarzeniem na skalę europejską. O jej olbrzymich zasobach mówiło się kilka lat wcześniej, zanim doszło do jej otwarcia, wśród uczonych i bibliofilów w Austrii, Francji, Prusach, Włoszech. Zbiory biblioteki porównywano do zbiorów biblioteki w Wiedniu. W chwili otwarcia w sierpniu 1747 roku liczyła ona 180 000 druków, około 10000 manuskryptów. Ówczesnie była to jedna z największych bibliotek europejskich. Załuscy nieustannie powiększali zbiory – zob. M. Wawrzyński, *op. cit.*, s. 13.

Fundacja „Zakład Narodowy imienia Ossolińskich” ustanowiona została na podstawie austriackiego prawa fundacyjnego. W 1823 r. przyłączono do niej zbiory księcia H. Lubomirskiego, zaś w 1833 r. otwarto czytelnię Ossolineum. Od 1827 r. siedzibą fundacji było miasto Lwów. Tam też prowadziła ona swoją działalność do wybuchu II wojny światowej. W latach 1946–1947 siedzibę fundacji wraz z częścią jej majątku przeniesiono do Wrocławia¹¹.

Proces kształtowania się polskiego prawa fundacyjnego sięga okresu po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. W okresie II Rzeczypospolitej instytucja fundacji nie była uregulowana jednolicie. Na obszarze państwa polskiego obowiązywały odrębne regulacje w odniesieniu do terenów dawnych zaborów. Na ziemiach polskich byłego zaboru pruskiego działalność fundacji regulowały przepisy art. 80 BGB (dotyczyło to fundacji prawa prywatnego, w odróżnieniu od fundacji prawa publicznego, które mogły być tworzone na podstawie odrębnych ustaw). Natomiast w byłym zaborze austriackim obowiązywały w szczególności przepisy § 646 i 221 Kodeksu cywilnego austriackiego oraz wydawane odrębnie dekrety kancelarii nadwornej¹². Z kolei w byłym zaborze rosyjskim obowiązywał Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów¹³. Przepisy te funkcjonowały do wybuchu II wojny światowej.

Na mocy dekretu z 1919 r. fundacje mogły być ustanawiane dla prowadzenia działalności charytatywnej, wspierania kultury, nauki, oświaty. Posiadały one osobowość prawną. Fundacje ustanawiano w drodze aktu notarial-

¹¹ Por. H. Cioch, *Fundacja – Zakład Narodowy imienia Ossolińskich jako fundacja prawa publicznego*, s. 67; także: M. Janion, B. Zakrzewski (red.), *Literatura krajowa w okresie romantyzmu 1831–1863*, t. I, Kraków 1975, s. 354.

¹² Zob. A. Kidyba, *Fundacje i stowarzyszenia. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 8.

¹³ Dz. U. Nr 15, poz. 215. Na terenach byłego zaboru rosyjskiego fundacje podlegały odpowiedniemu ministrowi. Na terenach byłej Galicji nadzór nad fundacjami sprawowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych jako ich organ zwierzchni oraz Departament Fundacyjny Wojewody Lwowskiego. Obszar byłego zaboru pruskiego znajdował się w gestii Rady Ministrów, wojewodów i sądów powiatowych, z wyłączeniem Śląska posiadającego autonomię – zob. M. Wawrzyński, *op. cit.*, s. 17.

nego między żyjącymi lub na mocy testamentu. Ponadto fundacja musiała być zatwierdzona przez właściwego ministra ze względu na zakres jej działania. Minister mógł odmówić zatwierdzenia fundacji, gdy jej cel był niezgodny z prawem, dobrymi obyczajami lub z „pożytkiem publicznym”. Każde ministerstwo prowadziło rejestr fundacji wraz z ich statutami. Z chwilą zatwierdzenia fundator i jego następcy byli obowiązani przekazać fundacji przeznaczony dla niej majątek. Prawo o fundacjach nie przewidywało prowadzenia przez nie działalności gospodarczej¹⁴. Istniała także możliwość powołania fundacji publicznej w drodze ustawy. Przykładem tego była Fundacja Kościuszkowska powstała w 1925 roku w USA i Polsce. Prowadziła ona działalność na rzecz popierania stosunków naukowo-kulturalnych w tych państwach.

W okresie międzywojennym istniały w Polsce fundacje prawa publicznego powoływane w drodze ustawowej dla realizacji celów publicznych oraz fundacje prawa prywatnego, tworzone w drodze prywatnoprawnych oświadczeń woli fundatorów, które służyły do realizacji określonych celów prywatnych (np. rodzinnych). W grupie fundacji prawa prywatnego mieściły się również te, które realizowały cele publiczne, nie tracąc przy tym charakteru prawnego fundacji rodzinnej. Jako przykład można wskazać Fundację „Zakład Narodowy imienia Ossolińskich”. Jakkolwiek ustanowiono ją na podstawie aktu fundacyjnego jako fundację rodzinną, to jednak z uwagi na realizację celów publicznych uzyskała ona status fundacji publicznoprawnej (fundacji prawa prywatnego realizującej cele publiczne). O tym, że fundacja nie straciła charakteru prawnego fundacji rodzinnej, świadczy fakt, iż jej dobra podlegały dziedziczeniu, zaś funkcję kuratora (najwyższego organu Fundacji) mogli sprawować wyłącznie członkowie rodu Ossolińskich¹⁵.

Należy jednocześnie zaznaczyć, iż wypracowanie pojęcia „fundacja prawa publicznego” w polskiej doktrynie prawa nastąpiło przed II wojną światową. Mianem fundacji publicznoprawnej określano m.in. „majątek

¹⁴ M. Wawrzyński, *op. cit.*, s. 17.

¹⁵ H. Cioch, *op. cit.*, s. 68–69.

przeznaczony aktem publicznoprawnym dla spełnienia określonych zadań administracji publicznej, posiadający osobowość prawną¹⁶.

Wyróżniano dwa typy fundacji:

- *fundacje państwowe* (fundatorem było państwo, które w drodze ustawodawczej wydzielało z publicznego majątku substrat rzeczowy i trwale przeznaczało go na określony cel oraz decydowało o substracie osobowym, zapewniając sobie decydujący wpływ na personel zarządu fundacji). W 1929 r. utworzono pierwszą na bazie majątku stanowiącego własność państwa „Fundację Wieś Kościuszkowska”¹⁷. Zajmowała się ona opieką i wychowywaniem sierot, zwłaszcza po zmarłych w obronie państwa polskiego. Do fundacji państwowych zaliczano również „Liceum Krzemienieckiego” z 1928 r. i fundację Sułkowskich z 1926 r. Działalność tych fundacji (a także innych fundacji państwowych) dostosowana była ściśle do pełnienia konkretnych celów i zadań administracji publicznej. Tak np. celem fundacji „Liceum Krzemienieckiego” było prowadzenie państwowych zakładów naukowych i wychowawczych o charakterze ogólnokształcącym i zawodowym oraz pracowni i instytucji naukowych. Podobnie celem fundacji Sułkowskich było utrzymywanie szkół średnich oraz internatów dla niezamożnej młodzieży polskiej, ze szczególnym uwzględnieniem sierot po osobach zasłużonych dla państwa¹⁸.
- *fundacje powołane w drodze aktów ustawowych*, ale utworzone z majątków osób fizycznych i za ich wolą (np. fundacja Zamoy-skich pod nazwą Zakłady Kórnickie, powołana do życia ustawą

¹⁶ W.E. Rappé, *op. cit.*, s. 3. Także: S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 10–11.

¹⁷ Dz. U. z 1929 r., Nr 24, poz. 248.

¹⁸ Zob. szerzej W.E. Rappé, *O publiczno-prawnej fundacji w ustawodawstwie polskim*, Lwów 1930, s. 10–11.

z dnia 30 lipca 1925 r.¹⁹ Do tej kategorii zaliczano również fundację Potulicką z 1928 r.)²⁰.

Po wojnie, w 1947 r. dokonano ujednoczenia prawa fundacyjnego, rozciągając moc obowiązującą dekretu z 1919 r. na cały obszar państwa²¹. W latach pięćdziesiątych uznano, iż cele, którym służyły fundacje, realizowane są przez państwo, co czyniło te instytucje zbędnymi, i dekretem z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji²² przeprowadzono likwidację tych działających w Polsce. Ich majątek przeszedł na własność Skarbu Państwa z wyjątkiem majątku tych fundacji, który znajdował się poza granicami kraju oraz tych, które swoją siedzibę miały za granicą. Wypada również wspomnieć, iż dekret z 1952 r. objął swym zakresem wszystkie fundacje, w tym niesamodzielne (nieposiadające osobowości prawnej) oraz kościelne²³. Instytucję fundacji reaktywowano w polskim ustawodawstwie dopiero w 1984 roku. Uznanie w latach osiemdziesiątych fundacji jako instytucji wspomagającej działalność państwa miało podłoże społeczno-ekonomiczne. Przyjmowano, iż podmioty te mogą dysponować znacznymi środkami finansowymi z zagranicy z przeznaczeniem na realizację tych celów, które niemożliwe były do wykonania z braku środków państwowych. Uchwalona 6 kwietnia 1984 r. ustawa o fundacjach²⁴ uregulowała podstawowe cechy tej instytucji, określając m.in. sposób jej tworzenia i likwidacji, status finansowy, a także nadzór nad jej działalnością, który był sprawowany przede wszystkim przez

¹⁹ Por. S. Fundowicz, *op. cit.* oraz A. Wasilewski, *Prawna problematyka fundacji. Zagadnienia podstawowe*, PiP, 1984, nr 9, s. 26–28.

²⁰ W.E. Rappé, *O publiczno-prawnej fundacji...*, s. 11.

²¹ Dz. U. Nr 66, poz. 400.

²² Dz. U. Nr 25, poz. 172.

²³ H. Cioch, *Status polskich fundacji w świetle judykatury*, „Rejent” 2000, nr 5, s. 15. Nie uległa likwidacji Fundacja Kościuszkowska powstała w 1925 roku. Siedziba jej znajdowała się w Stanach Zjednoczonych. Drugą fundacją była Fundacja im. Jakuba Potockiego powstała w 1934 roku. We Francji posiadała trzy nieruchomości. Z przychodów tego majątku były fundowane zagraniczne stypendia i sympozja naukowe dla polskich naukowców oraz zakup sprzętu medycznego – zob. M. Wawrzyński, *op. cit.*, s. 16.

²⁴ Dz. U. Nr 21, poz. 97.

organy administracji państwowej. Obejmował on swoim zakresem zarówno działalność fundacji (nadzór merytoryczny) oraz kontrolę finansową i gospodarczą fundacji. Do kompetencji nadzorczych organów administracji należało m.in. uchylanie uchwał zarządu fundacji, a także zawieszenie zarządu fundacji i ustanowienie zarządcy przymusowego. Ustawa ta, znacznie zliberalizowana w wyniku nowelizacji z dnia 23 lutego 1991 r.²⁵, odstąpiła od administracyjnego trybu nadzoru, powierzając go – podobnie jak to ma miejsce w odniesieniu do stowarzyszeń – sądowi rejestrowemu. Ponadto określono w niej również warunki dopuszczalności do działania na terytorium Polski reprezentacji fundacji zagranicznych.

Fundacje utworzone na podstawie ustawy z 1984 r. są fundacjami publicznymi tworzonymi w drodze aktów fundacyjnych (czynności o charakterze cywilnoprawnym). Przepisy obowiązującego prawa dopuszczają również możliwość tworzenia fundacji prawa publicznego. Pierwszą fundacją prawa publicznego była fundacja „Zakład Narodowy imienia Ossolińskich”²⁶. Przypomnijmy, iż jej poprzedniczka o tej samej nazwie była fundacją prawa prywatnego o charakterze publicznym. Można powiedzieć, iż wyróżniona ustawa wprowadziła do obowiązującego ustawodawstwa kategorię – znaną z okresu międzywojennego – fundacji tworzonej w drodze ustawowej. Status fundacji prawa publicznego posiada również ta utworzona ustawą z dnia 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej²⁷. Jego zadaniem jest prowadzenie publicznych badań społecznych. Wyżej wymienione fundacje wyposażone w majątek przez fundatora (Skarb Państwa) wykonują zadania publiczne i są nadzorowane przez naczelne organy administracji państwowej, które nadają im statuty.

²⁵ Dz. U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203 z późn. zm.

²⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 1995 r. o fundacji – Zakład Narodowy imienia Ossolińskich (Dz. U. Nr 23, poz. 121). Można powiedzieć, iż po raz pierwszy w historii powojennej fundacja została powołana do życia w drodze ustawy. Fakt ten wprowadza do obowiązującego ustawodawstwa kategorię istniejącą w okresie II Rzeczypospolitej.

²⁷ Dz. U. Nr 23, poz. 121.

Charakter prawny fundacji prawa publicznego posiada również fundacja „Zakłady Kórnickie” powołana w drodze ustawy z dnia 18 września 2001 roku²⁸. Jej celami są: wspieranie i rozwijanie nowoczesnego rolnictwa przez upowszechnianie kultury rolniczej, oświaty, wartościowych rozwiązań agrotechnicznych oraz prowadzenie wzorcowych gospodarstw rolnych, działanie na rzecz edukacji rolnej i działalności naukowo-badawczej poprzez zakładanie szkół rolniczych, wspieranie nowoczesnego kształcenia, fundowanie, organizowanie działalności upowszechniającej racjonalne gospodarowanie zasobami rolnymi, propagowanie idei pracy organicznej, działanie na rzecz poprawy warunków życia i pracy mieszkańców związanych z terenami Zakładów, zamieszkałych na terenach lub w pobliżu terenów Zakładów, w tym także wspieranie inicjatyw społecznych, wspieranie placówek Polskiej Akademii Nauk – Biblioteki Kórnickiej i Instytutu Dendrologii. Siedzibą jest miasto Kórnik. Nadzór nad nią sprawuje minister właściwy do spraw nauki. Fundacja została wyposażona w majątek pochodzący z zasobów Skarbu Państwa²⁹.

Obowiązujące przepisy prawa dopuszczają możliwość zakładania fundacji przez kościoły i związki wyznaniowe. Prawo kościelnych osób prawnych do tworzenia fundacji z uwzględnieniem prawa polskiego deklaruje Konkordat między Stolicą Apostolską a RP³⁰. Postanowienia do-

²⁸ Dz. U. Nr 130, poz. 1451.

²⁹ Fundacja ta nazywana także fundacją Kórnicką albo fundacją Zamoyskich. Została utworzona 20 kwietnia 1924 r. przez hr. Władysława Zamoyskiego. Powstała z oddanego Narodowi Polskiemu majątku nieruchomego w Wielkopolsce (Kórnik i okolice) oraz w Małopolsce (Zakopane i okolice). Usankcjonowana następnie ustawą z dnia 30 lipca 1925 r. Zlikwidowana po II wojnie światowej. Przywrócona ustawą z dnia 18 września 2001 r. wyłącznie na terenie Wielkopolski. Zakłady Kórnickie działają pod patronatem honorowym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prymasa Polski. Ich siedziba mieści się w Kórniku (powiat poznański, województwo wielkopolskie).

³⁰ Dz. U. Nr 30, poz. 163. Niektórzy autorzy do fundacji prawa publicznego zaliczają Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, która została powołana do życia na mocy umowy polsko-niemieckiej z 16 października 1991 roku, a nie na podstawie aktu ustawowego. Pierwotnym jej celem było świadczenie pomocy ofiarom prześladowań nazi-stowskich oraz prowadzenie innych działań na rzecz tych osób, czyli bezpośrednia

tychące tworzenia fundacji kościelnych zawiera również ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej³¹. Zgodnie z ustawą kościelne osoby prawne mogą zakładać fundacje, do których stosuje się ogólnie obowiązujące przepisy o fundacjach z pewnymi wyjątkami. Przewidziano bowiem podwójny nadzór, a więc zarówno państwowy, jak również kościelnej osoby prawnej będącej fundatorem lub wskazanej w statucie fundacji. Konsekwencją poddania fundacji podwójnemu nadzorowi jest przyjęcie zasady, w myśl której w razie stwierdzenia nieprawidłowości w zarządzaniu właściwy organ państwowy zwraca się do kościelnej osoby prawnej sprawującej nadzór nad fundacją. W razie nieusunięcia nieprawidłowości w określonym terminie można zastosować środki przewidziane w przepisach ustawy o fundacji. Natomiast w razie konieczności poddania fundacji zarządowi przymusowemu zarząd ten będzie sprawowała kościelna osoba prawna wyznaczona przez Prezydium Konferencji Episkopatu Polski. Jeżeli chodzi o kwestię likwidacji fundacji kościelnej, to jej majątek znajdujący się w kraju przechodzi na nadrzędną osobę prawną, a jeżeli osoba taka nie istnieje lub nie działa w Polsce, przechodzi na Konferencję Episkopatu Polski (art. 59 ustawy)³².

Zbliżone do ustawy dotyczącej Kościoła katolickiego unormowania zawierają również inne ustawy regulujące stosunek państwa do kościołów m.in.: ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego³³ oraz ustawa z dnia 13 maja

pomoc finansowa dla ofiar prześladowań oraz opieka humanitarno-socjalna, medyczna i prawna. Obecnie fundacja ma również na celu gromadzenie i udostępnianie dokumentacji nazistowskich prześladowań obywateli polskich, prowadzenie działalności edukacyjno-informacyjnej i naukowo-badawczej w celu upowszechniania prawdy o II wojnie światowej oraz inicjowanie przedsięwzięć służących pojednaniu i porozumieniu między narodami, w tym zwłaszcza między Polakami i Niemcami.

³¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1169.

³² W kwestii fundacji kościelnych – zob. R. Sztyk, *Kościół i związki wyznaniowe jako podmioty praw majątkowych*, „Rejent” 1991, nr 1, s. 74–75.

³³ Dz. U. Nr 66, poz. 287 z późn. zm

1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁴ a także ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁵, jak również ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁶. Można jeszcze wymienić ustawę z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej³⁷, ustawę z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁸, ustawę z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁹, ustawę z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰, ustawę z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej⁴¹, ustawę z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej⁴² oraz ustawę z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej⁴³. Wymienione ustawy dopuszczają tworzenie fundacji kościelnych, poddając ich działalność w pewnym, ograniczonym zakresie przepisom ustawy o fundacjach.

³⁴ Dz. U. Nr 73, poz. 323 z późn. zm.

³⁵ Dz. U. Nr 73, poz. 324 z późn. zm.

³⁶ Dz. U. Nr 97, poz. 479 z późn. zm.

³⁷ Dz. U. Nr 97, poz. 480 z późn. zm.

³⁸ Dz. U. Nr 97, poz. 481 z późn. zm.

³⁹ Dz. U. Nr 97, poz. 482 z późn. zm.

⁴⁰ Dz. U. Nr 41, poz. 251 z późn. zm.

⁴¹ Dz. U. Nr 41, poz. 252 z późn. zm.

⁴² Dz. U. Nr 41, poz. 253 z późn. zm.

⁴³ Dz. U. Nr 41, poz. 254 z późn. zm.

1.2. Próby ujmowania zakresu pojęcia fundacji w literaturze prawniczej i orzecznictwie sądowym

W literaturze prawniczej i orzecznictwie sądowym spotkać można różne warianty teorii ujmujących istotę fundacji. Szczególnie kontrowersyjne są te z nich, które sprowadzają istotę fundacji do kategorii organizacji społecznych⁴⁴. Przyczyną kontrowersji jest brak normatywnej definicji zarówno fundacji, jak i organizacji społecznej. Równocześnie jednak należy zauważyć, iż w polskiej literaturze podejmowane były próby definicji organizacji społecznej. W sposobie ujmowania tej problematyki wystąpiły dwa kierunki, przy czym jeden miał charakter prakseologiczny, a drugi psychologiczny. Pierwszy kierunek traktował organizację społeczną jako trwałe system „zróżnicowanych i skoordynowanych działań ludzkich, wykorzystujących specyficzny zespół ludzkich, materialnych, kapitałowych, ideowych i natu-

⁴⁴ Tak np. NSA w uchwale z dnia 12 grudnia 2005 r. (II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 37) uznał, iż fundacja jako organizacja społeczna może na podstawie powołanych przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) – zgłosić udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby. NSA dokonał wykładni art. 12 Konstytucji RP, uznając, iż przepis ten, choć nie posługuje się pojęciem „organizacja społeczna”, to wskazuje właśnie różnego typu organizacje społeczne i – na równi z organizacjami korporacyjnymi – zalicza do nich także fundacje. W uchwale z dnia 12 grudnia 2005 r. wskazano kilka istotnych cech wspólnych dla ogółu podmiotów wymienionych w art. 12 Konstytucji: „a) są to organizacje obejmujące wyodrębniony zespół osób, oparte na dobrowolności przynależności do nich; b) do organizacji tych odnosi się właściwy zespół przepisów określających strukturę, zakres praw i obowiązków, stanowiący o ich organizacyjnej odrębności i samodzielności; c) działalność i cele organizacji określone są przede wszystkim statutem i muszą pozostawać w zgodzie z celami państwa; d) organy tych organizacji pochodzą z wyboru tych, którzy te organizacje tworzą; e) organizacje pozostają pod kontrolą lub nadzorem organów władzy publicznej”. Zdaniem NSA na gruncie przepisów konstytucyjnych nie ma więc wystarczających podstaw do twierdzenia, że zasadniczą, konstytutywną cechą organizacji społecznej jest kryterium korporacyjne. Tym samym NSA uznał za nieaktualne dotychczasowe stanowisko sformułowane pierwotnie w postanowieniu NSA z dnia 12 stycznia 1993 r., I SA 1762/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 75 jako sformułowane na gruncie nieobowiązującego już art. 84 Konstytucji z 1952 r., utrzymanej w mocy przez ustawę konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r.

ralnych środków w jedną problemową całość zajmującą się zaspokajaniem potrzeb ludzkich we wzajemnym oddziaływaniu z innymi systemami działalności ludzkiej i zasobami w jej otoczeniu”⁴⁵. Drugi – odgraniczał kategorię czysto statyczną, jaką jest zbiór, od kategorii socjologicznej, jaką jest grupa (organizacja społeczna)⁴⁶.

Niezależnie od walorów tych nurtów dla rozwoju nauki nie można udzielić pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy wyczerpują one potrzeby naukowe istoty organizacji społecznej, a to głównie z powodu braku wystarczających przesłanek odróżniających organizację społeczną od organizacji państwowej.

Inny kierunek rozwoju myśli naukowej w teorii organizacji społecznej przedstawili W. Dawidowicz i J. Starościak, proponując odróżnienie organizacji społecznej od organizacji państwowej. Według koncepcji W. Dawidowicza pojęcie organizacji społecznej obejmuje „[...] wszystkie jednostki organizacyjne niestanowiące aparatu państwowego, a więc takie, których powstanie i działalność może być przypisana bezpośrednio nie państwu, lecz pewnej grupie społecznej”⁴⁷. Z kolei według J. Starościaka model organizacji społecznej powinien uwzględniać dwa podstawowe elementy: brak prawnego włączenia w system organów państwowych oraz brak w jakiegokolwiek bądź formie ich przedłużenia⁴⁸.

Zwróćmy też uwagę na to, że współczesna nauka prawa administracyjnego, poszukując istoty organizacji społecznej, wskazuje na znacznie więcej elementów, niż to można odczytać we wcześniejszych koncepcjach. Nie wystarczają tu rozważania o organizacji społecznej jako organizacji niepaństwowej. Na przykład G. Łaszczyca wskazuje na cztery dodatkowe elementy: 1) sub-

⁴⁵ Zob. J. Sabiniewicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce Ludowej*, Poznań 1980, s. 32.

⁴⁶ Szerzej: J. Wiatr, *Spoleczeństwo (Wstęp do socjologii systematycznej)*, Warszawa 1973, s. 94.

⁴⁷ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 63.

⁴⁸ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 195.

strat osobowy – organizacja społeczna jest zrzeszeniem osób fizycznych lub osób prawnych; 2) „legalność” organizacji społecznej; 3) trwałość celu; 4) cel organizacji może być różny – o charakterze politycznym, społecznym, gospodarczym, kulturalnym⁴⁹. Przy tak ujętych cechach organizacji społecznej trudno znaleźć miejsce dla innych tworców organizacyjnych o niekorporacyjnej strukturze organizacyjnej, jak np. fundacji. W ostateczności na pytanie o istotę fundacji można definitywnie odpowiedzieć, wskazując na cechy różniące ją od instytucji o charakterze członkowskim. By osiągnąć taki stan, ważne jest uświadomienie sobie, że po pierwsze, fundacja nie jest zbiorowiskiem ludzi, tylko strukturą, której zadaniem jest prawidłowe dysponowanie i pomnażanie majątku z określonym celem⁵⁰. Po drugie, utworzenie fundacji następuje w drodze aktu fundacyjnego, w którym obligatoryjnie powinien być określony cel fundacji oraz wskazany majątek służący w sposób trwały realizowanym przez fundację celom użyteczności publicznej. W odróżnieniu od stowarzyszeń, których cele mogą być realizowane nawet bez istotnego wkładu majątkowego ich członków, realizacja celów fundacji możliwa jest jedynie w oparciu o środki majątkowe przekazane jej przez fundatorów. Wreszcie, po trzecie, różnice między fundacjami a stowarzyszeniami wynikają także z ich ustroju organizacyjnego (jeden organ zarządzający w odniesieniu do fundacji, trójpodział organów w przypadku stowarzyszeń)⁵¹.

⁴⁹ G. Łaszczycza, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, t. I, Kraków 2005, s. 410–412.

⁵⁰ Z zasady niekorporacyjności należy też wyprowadzić regułę, że fundacja nie działa na rzecz swoich członków (jak to ma miejsce w przypadku osób prawnych typu korporacyjnego, np. stowarzyszeń czy spółdzielni), lecz ma dysponować i rozporządzać przekazanym jej majątkiem na wskazany przez fundatora cel dla potrzeb ogólnych – zob. D. Bugajna-Sporczyk, E. Dźbeńska, I. Janson, M. Sztekier-Łabuszewska, *Fundacje i stowarzyszenia. Prawo i praktyka*, Warszawa 2005, s. 19.

⁵¹ W doktrynie za fundację uznaje się majątek przeznaczony z woli fundatora na określony cel i trwale z nim związany oraz mający osobowość prawną – zob. np. J. Broł, *Fundacja (po zmianach ustawowych)*, Bydgoszcz 1992, s. 69. Podobne stanowisko wyraził SN w orzeczeniu z dnia 7 lipca 1993 r., III CZP 88/93, przyjmując za fundację „formalnie spersonifikowany majątek, o którego przeznaczeniu (i sposobie wykorzystania) decyduje wola fundatora, wyrażona w statucie” – OSNC 1994, z.1, poz. 14.

Należy też podkreślić, iż fundacje jako podstawowe komponenty sektora organizacji pozarządowych stanowią ważny element systemu społecznego współczesnych państw demokratycznych. Znajduje to odzwierciedlenie w działaniach zmierzających do tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Jakkolwiek art. 12 Konstytucji RP wskazuje na formy organizacji społeczeństwa obywatelskiego, wśród których należy uznać m.in. takie twory organizacyjne jak: związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie, inne dobrowolne zrzeszenia oraz fundacje, to jednak trudno zgodzić się ze stanowiskiem NSA⁵², jakoby przepis art. 12 Konstytucji RP był wystarczającym argumentem za możliwością zaliczenia fundacji do kręgu organizacji społecznych. Wątpliwości budzi również prezentowane w orzecznictwie sądowym stanowisko, zgodnie z którym „w ustawodawstwie pojęcie organizacja społeczna jest zastępowane określeniem organizacja pozarządowa”⁵³.

Centralnym problemem dla oceny wyrażonego przez NSA stanowiska jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy opierając się na wyrażonej w art. 12 Konstytucji RP zasadzie społeczeństwa obywatelskiego można zbudować wystarczające założenie dla uznania fundacji za organizację społeczną. Nawiązując do postawionego pytania, nie bez racji można więc zastanowić się, czy postawienie i zaakceptowanie znaku równości pomiędzy organizacją społeczną i organizacją pozarządową w orzecznictwie NSA może być dopuszczalne nawet przy dostrzeganiu pewnych odrębnych elementów prawnych charakterystycznych dla podmiotów pozarządowych. Do kwestii tej należy powrócić jeszcze w dalszych uwagach.

Jest przy tym sprawą oczywistą i naturalną, że dla realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego znaczenie kluczowe ma regulacja art. 12 Konstytucji RP. Jednakże proste odwołanie się do formuły tworzącej fundament społeczeństwa obywatelskiego nie pozwala na wypracowanie pewnego i jed-

⁵² Zob. uchwała NSA z dnia 12 grudnia 2005 r. (II OPS 4/05, ONSA 2006, nr 2, poz. 37).

⁵³ *Ibidem*.

noznacznego stanowiska, iż przepis ten gwarantuje uznanie wyróżnionych w nim podmiotów (również fundacji) za organizacje społeczne. Nie inaczej jest w wypadku praw obywatelskich. Mimo że sprzyjają one powstawaniu instytucji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, to jednak sam pluralizm nie tworzy jeszcze społeczeństwa obywatelskiego⁵⁴.

Również problem szerokiego rozumienia pojęcia organizacji społecznej nie może być rozwiązany w oparciu o proste założenie zakładające możliwość zastępowania tego terminu określeniem „organizacja pozarządowa”. Jeżeli więc definicja prawna organizacji pozarządowej zawarta w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵⁵ nie jest powszechnie i uniwersalnie uznawana, traci w ogóle status definicji prawnej. Dwa pojęcia prawne mają podobną, a jednak nie identyczną treść. Są to pojęcia „organizacja pozarządowa” i „organizacja społeczna”. Na podstawie definicji organizacji pozarządowych do podstawowych elementów przesądzających o charakterze tych podmiotów należy zaliczyć: formę wyodrębnienia organizacyjnego powodującą ich lokalizację poza jednostkami należącymi do sektora finansów publicznych, niezarobkowy charakter, a także cel działalności. A zatem organizacją pozarządową nie może być podmiot (osoba prawna lub jednostka niemająca osobowości prawnej) będący jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, a więc niezależnie od podstawy prawnej powołania lub istnienia⁵⁶. Znowelizowana u.d.p.p.w. wyłączyła z zakresu pojęciowego podmiotów pozarządowych również przedsiębiorstwa, instytuty

⁵⁴ Jak podkreśla Edward Shils – cechą konstytutywną dla społeczeństwa obywatelskiego jest „obywatelska samoświadomość zbiorowa”, która decyduje o poczuciu współuczestnictwa w społeczeństwie oraz o zainteresowaniu poszczególnych jego członków wspólnym dobrem – zob. I. Słodkowska, *Spoleczeństwo obywatelskie na tle historycznego przełomu Polska 1980–1989*, Warszawa 2006, s. 71.

⁵⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.

⁵⁶ Osoby te traktowane są jako samodzielne podmioty, mające własne wyodrębnione prawa, obowiązki, majątek, samodzielnie ponoszące odpowiedzialność za swoje działania – zob. szerzej B. Jeżyńska, *Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w świetle postanowień poprzedniej ustawy zasadniczej oraz w Konstytucji RP z dnia 2*

badawcze, banki i spółki prawa handlowego będące państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi⁵⁷.

W tym miejscu należałoby zauważyć, iż kryterium działalności pożytku publicznego (rozumianej jako działalności społecznie użytecznej prowadzonej przez organizacje pozarządowe w sferze realizacji zadań publicznych – art. 3 ust. 1) wyznacza zakres przedmiotowy działania organizacji pozarządowych. Jednocześnie argument przeciwko rozszerzeniu zakresu pojęcia organizacji pozarządowej ma swoje źródło w art. 3 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który wyłączył spod kategorii „organizacje pozarządowe” partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe, fundacje utworzone przez partie polityczne.

Nie można wszak zaprzeczyć, iż partie polityczne i związki zawodowe są organizacjami o charakterze członkowskim (są korporacjami) i dlatego są zaliczane do organizacji społecznych, podobnie jak stowarzyszenia. Jednak partii politycznych, podobnie jak i związków zawodowych, nie zalicza się do organizacji pozarządowych. Powodem niewłączenia partii politycznych do organizacji pozarządowych jest zbyt bezpośrednio powiązanie tych pierwszych z władzą publiczną: partie są często wręcz organizacjami „rządowymi” (*governmental organisations*) i politycznymi. Podobnie organizacje pozarządowe i związki zawodowe to odrębne co do celów, roli i funkcji instytucje prawne. Organizacje pozarządowe nie mogą być utożsamiane z sumą interesów indywidualnych (reprezentowanie i obrona interesów zawodowych ludzi pracy), gdyż to uzależniałoby realizację działalności pożytku publicznego od urzeczywistnienia tych indywidualnych interesów.

Również pojęcie organizacji społecznej zdefiniowane w art. 5 § 2 pkt 5 kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁸ nie jest tożsame z pojęciem or-

kwietnia 1997 r., „Rejent” 1997, nr 5, s. 189 i n. oraz L. Bar, *Podmiotowość załogi organizacji gospodarczej*, PiP 1990, z. 1–6, s. 26.

⁵⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1333.

⁵⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

organizacji pozarządowej. W rozumieniu k.p.a. organizacjami społecznymi są „organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne”. W odróżnieniu od definicji organizacji pozarządowej, Kodeks nie rozstrzyga jakie elementy (cechy) decydują o uznaniu danego podmiotu za organizację społeczną. Pojęcie to jest rozumiane szeroko, albowiem utożsamiane jest z kategorią „zrzeszenia”, wywodzoną z konstytucyjnego prawa do zrzeszania się. Jednocześnie kategoria organizacji społecznych objęta przepisem art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. nie ogranicza się w dosłownym brzmieniu jedynie do zrzeszeń prawa cywilnego (np. stowarzyszeń), ale dotyczy też organizacji samorządowych (np. samorządu zawodowego) jako podmiotu publicznoprawnego typu korporacyjnego. Jednocześnie wyróżnione w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. podmioty niepaństwowe, jeżeli wykonują z mocy prawa lub porozumienia (zawartego na mocy ustawy) funkcje administracji publicznej w formach władczych (art. 1 pkt 2 k.p.a.), mieszczą się w normatywnym pojęciu organu administracji (art. 5 § 2 pkt 3). Nie ulega wątpliwości, że zakres pojęcia organizacji społecznej w świetle art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. nie jest tożsamy zarówno z zakresem pojęcia organizacji społecznej, jak i organizacji pozarządowej. Treść cyt. artykułu nie umożliwia takiej jego interpretacji, która dopuszcza objęcie zakresem organizacji społecznej wyłącznie podmioty posiadające status organizacji dobrowolnego członkostwa. Za zastępowaniem pojęcia organizacji społecznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. określeniem „organizacja pozarządowa” nie przemawia również to, iż w odróżnieniu od organizacji pozarządowych, które nie są instytucjami dochodowymi (motyw komercyjny nie jest podstawą ich działalności), organizacje spółdzielcze tworzone są przez członków w celu prowadzenia wspólnego przedsiębiorstwa, a więc działalności nastawionej na zysk. Nie ma więc wystarczającego uzasadnienia stanowisko, iż „organizacja społeczna” może być zastępowana określeniem „organizacja pozarządowa”.

Powracając do kwestii fundacji jako podstawowej kategorii organizacji pozarządowej, należałoby odpowiedzieć na pytanie: czy możliwa jest dowolna

zmiana jej prawnego charakteru poprzez stwierdzenie, iż fundacja i organizacja społeczna to jedno i to samo. Ważniejsze jest nawet pytanie, czy wymóg merytorycznego uzasadnienia poprzez stwierdzenie, iż „[...] względy celowościowe przemawiają za udziałem fundacji w postępowaniu sądowym, ponieważ udział powinien zależeć od celu i zakresu działania organizacji, a nie od prawnej formy jej utworzenia”⁵⁹, nie wydaje się być najlepszym wyjściem z problemów, jakie rodzi obowiązujące ustawodawstwo w tej materii.

Choć stanowisko NSA w badanej materii daje inne spojrzenie na możliwość udziału fundacji w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby⁶⁰, w stosunku do poprzedniego orzeczenia NSA z dnia 12 stycznia 1993 r., I SA 1762/92⁶¹ kwestionującego taką możliwość, to jednak centralnym problemem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy opierając się m.in. na założeniu NSA, iż „[...] względy celowościowe przemawiają za udziałem fundacji w postępowaniu sądowym, ponieważ udział powinien zależeć od celu i zakresu działania organizacji, a nie od prawnej formy jej utworzenia” można zbudować taką teorię, że fundacja jest organizacją społeczną i czy praktyka będzie jej sprawdzianem i potwierdzeniem. Można oczywiście zapytać, czy względy celowościowe uzasadniają też powoływanie się na „podwójne obciążanie” pracą kobiet, tzn. pracą zawodową i wykonywaną we własnym domu, jako na argument za wprowadzeniem pewnych przywilejów dla wszystkich kobiet w dziedzinie prawa emerytalnego.

Trzeba też zaznaczyć, iż akceptacja założenia NSA, że „art. 12 Konstytucji RP, wskazując różnego typu organizacje społeczne, zalicza do organizacji społecznych także fundacje”, oznacza zgodę na zakwestionowanie istoty fundacji jako osoby prawnej typu zakładowego, której substratem jest określony majątek. W tym też znaczeniu można zauważyć, nawiązując zno-

⁵⁹ Zob. uchwała NSA z dnia 12 grudnia 2005 r. (II OPS 4/05, ONSA 2006, nr 2, poz. 37).

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ W postanowieniu NSA z dnia 12 stycznia 1993 r. (I SA 1762/02, ONSA 1993, nr 3, poz. 75) wyrażone zostało stanowisko, iż fundacja nie jest organizacją społeczną.

wu do treści art. 12 Konstytucji RP, że wymienia on różne formy organizowania się społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie. Można powiedzieć, że decydującym przejawem demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego jest aktywność obywateli w sferze publicznej oparta na prawach obywatelskich, politycznych i społecznych, a także instytucjach solidaryzmu społecznego⁶² stanowiących odpowiedź na wyzwania, jakie niosą ze sobą przemiany ekonomiczne i społeczne oraz wydarzenia polityczne. Trzeba jednak pamiętać, że nie da się ustalić czysto doktrynalnie czy normatywnie wartości takich jak istnienie społeczeństwa obywatelskiego czy szerokiego rozumienia organizacji społecznej w trybie art. 12 Konstytucji. Tak jak społeczeństwo obywatelskie nie sprowadza się wyłącznie do sieci instytucji i organizacji występujących w państwie, tak też instytucja fundacji nie może być postrzegana jako nie w pełni autentyczna, swoista

⁶² Solidaryzm – kierunek społeczno-polityczny powstały w II połowie XIX wieku i głoszący naturalną wspólnotę interesów różnych grup i warstw społecznych w państwie, niezależną od ich statusu ekonomicznego lub zawodowego i związanych z nimi różnic interesów. Idee solidaryzmu pojawiały się wielokrotnie w licznych koncepcjach społeczno-politycznych starożytności, średniowiecza i czasów nowożytnych. Na gruncie solidaryzmu społecznego stanął papież Leon XIII w encyklice *Rerum novarum*, przyznając robotnikom prawo do własnych organizacji zawodowych, dopuszczając interwencjonizm państwowy. Przez partie reformistyczne obwołany „papieżem robotniczym”. Za głównych twórców współczesnych teorii solidaryzmu uważa się Emila Durkheima, Leona Duguita i Georges’a Gurvitcha. Podstawową kategorią teorii solidaryzmu jest według Durkheima koncepcja świadomości zbiorowej i społeczeństwa. Wyrazem solidarności społecznej jest jedność myśli i działań członków społeczeństwa. Konieczność współpracy jest konsekwencją podziału pracy. Durkheim wyróżniał dwa rodzaje solidarności: mechaniczną – reprezentowaną w szczególności przez prawo karne i opartą na represji organiczną – wyrażaną przez prawo rodzinne, konstytucyjne, administracyjne oraz służącą przede wszystkim przywróceniu stanu poprzedniego (sankcje restytucyjne). Stoi w opozycji do liberalizmu, któremu zarzuca przedkładanie jednostki i jej dobra nad interesy społeczeństwa jako całości. W przeszłości elementy solidaryzmu były wykorzystywane przy tworzeniu nauk społecznych Kościoła katolickiego, stały u podstaw korporacjonizmu. Współcześnie liczne akcenty idei solidaryzmu pojawiają się w doktrynach politycznych chadecji, socjaldemokracji, syndykalizmu i nurtu organicznego konserwatyzmu – zob. R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Lublin 1984, s. 178–179; Rudolf Fischer-Wollpert, *Leksykon papieży*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1990, s. 185.

„przybudówka” organizacji społecznych bez uwzględnienia zasad, które zazwyczaj umykają przy lekturze ustawy o fundacjach.

Podsumowując, stwierdzić można, iż instytucja fundacji jest kategorią odrębną od organizacji społecznej. Wyróżnikiem omawianej instytucji jest fakt, że odnosi się ona bezpośrednio do zespołu pewnych elementów normatywnych; tym samym obejmuje zasady odnoszące się do tej formy organizacyjno-prawnej, która w odróżnieniu od instytucji członkowskich, tj. zbiorowości osób decydujących o działalności jednostki, a także czerpiących korzyści z przynależności do tej instytucji, nie posiada konkretnego kręgu osób korzystających z działalności fundacji.

1.3. Istota celów społecznie i gospodarczo użytecznych w ustawie o fundacjach

Jednym z istotnych elementów treści aktu fundacyjnego i statutu jest oznaczenie celu fundacji. Jest to element konstytutywny każdej fundacji, albowiem wytycza on kierunek, któremu będzie podporządkowana cała późniejsza jej działalność⁶³. W myśl art. 1 ustawy o fundacjach zasadnicze cele, dla których ustanawia się fundacje, to cele społecznie i gospodarczo użyteczne. Są to w szczególności: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami. Cele te powinny być jednocześnie zgodne z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej. Fundacjom przyznane zostało także prawo prowadzenia działalności gospodarczej w rozmiarach służących realizacji ich celów, po spełnieniu warunków określonych w wyróżnionej ustawie.

Tematem stałych dociekań naukowych jest problem, czy każdy cel społecznie lub gospodarczo użyteczny jest celem użyteczności publicznej. Ści-

⁶³ Por. R. Trzaskowski, *Działalność statutowa a działalność gospodarcza fundacji – prawo i praktyka*, Warszawa 2003, s. 15.

śle z tym związana jest dalsza kwestia, a mianowicie czy cel gospodarczo użyteczny może być wyłącznym celem statutowym fundacji. W konsekwencji problem w zasadzie sprowadza się, z formalnego punktu widzenia, do pytania, czy celami użyteczności publicznej mogą być wyłącznie cele społecznie użyteczne i tylko one mogą stanowić cele statutowe fundacji.

Do celów naukowo-badawczych wydaje się w tym miejscu przydatne pojęcie celu społecznie użytecznego. We współczesnej literaturze mianem tym określa się cel, który jest realizowany w interesie społeczeństwa, a więc w interesie publicznym⁶⁴. W dyskusjach naukowych kwestia uznania działalności fundacji za społecznie użyteczną wiąże się na ogół z dążeniem do ustalenia jej kręgu destynatariuszy⁶⁵. Sprawa jednakże jest bardzo sporna i dokonane ustalenia zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie sądowym nie są w pełni konstruktywne dla wyprowadzenia ogólniejszych wniosków. Dość krańcowe stanowisko w tej sprawie zajął NSA, traktując cele społecznie użyteczne jako służące ogółowi społeczeństwa⁶⁶. Największym minusem przyjętego kryterium jest chyba jego płynność, skoro o celu działalności społecznie użytecznej mogło zadecydować zastrzeżenie, że krąg destynatariuszy obejmuje ogół społeczeństwa. W wyniku takiego rozwiązania nieobliczalne byłyby skutki praktyczne, skoro cele, które służą tylko np. części społeczeństwa (np. opieka paliatywna nad chorymi na choroby nowotworowe, a nie ogólnie opieka nad osobami chorymi) nie byłyby celami społecznie

⁶⁴ Zob. H. Cioch, *Istota aktu fundacyjnego*, „Nowe Prawo” 1986, nr 10, s. 22; B. Sagan, J. Strzępka, *Prawo fundacjach. Komentarz*, Katowice 1992, s. 15, 22–23.

⁶⁵ W literaturze wskazuje się, że fundacja ma cel publiczny, jeżeli służy interesowi pewnej nieokreślonej grupy destynatariuszy – zob. H. Cioch, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach, komentarz*, Warszawa 2007, s. 15.

⁶⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 1992 r., SA/Wr 139/92, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1992, nr 3, s. 146. Ze stanowiskiem NSA polemizuje C. Kosikowski, który pisze: „Przyjmując, że cele społecznie użyteczne to cele służące ogółowi społeczeństwa, NSA sam popadł w pułapkę. Jak bowiem rozumieć «ogół społeczeństwa», czy może tylko ich większość? Czy chodzi o ogół potencjalnych czy rzeczywistych adresatów społecznych [...]” – zob. C. Kosikowski, *Glosa do wyroku NSA z 6 marca 1992 r. (SA/Wr 139/92)*, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1993, nr 1, s. 43.

użytecznymi. Skrajną byłaby tendencja przypisywania każdej fundacji, która w swej działalności zamierza wesprzeć tylko pewną grupę chorych, jako tej, która nie jest podmiotem publicznie użytecznym. W badanym przypadku z góry bowiem można założyć, że nie ma się do czynienia z instytucjami pod względem prawnym identycznymi, np. z fundacjami działającymi w interesie prywatnym (stawiającymi sobie za cel opiekę nad chorymi należącymi do określonej rodziny), choć niewątpliwie mogącymi służyć wyodrębnionej grupie spośród ogółu potrzebujących. Niemniej jednak grupa rodzinna jest grupą partykularną⁶⁷, w której na plan pierwszy wysuwa się interes prywatny.

Jakkolwiek dla przeprowadzenia granicy pojęciowej między fundacjami, w których interes publiczny ma charakter nadrzędny, i fundacjami, w których interes prywatny ma charakter nadrzędny, konieczne wydaje się wprowadzenie kryterium kręgu destynatariuszy, to jednak istotne i charakterystyczne dla fundacji realizujących cele społecznie użyteczne (działające w interesie publicznym) jest uzupełnienie, że chodzi nie tyle o dopuszczalność ustanawiania tych instytucji np. tylko ze względu na realizację interesów pewnej nieokreślonej grupy destynatariuszy, ale również tych, które służą ograniczonemu kręgowi osób (o ile nie wiąże się to z preferowaniem interesu prywatnego).

Z tego podstawowego założenia wynika już, że wymóg działania fundacji w interesie publicznym nie oznacza jednak, że działanie fundacji musi dotyczyć bezpośrednio całego społeczeństwa (co jest oczywiście rzadkością), ale również przez działanie na rzecz pewnej zbiorowości, np. regionalnej czy też lokalnej⁶⁸. Tylko dla przykładu można wskazać art. 5 ust. 3 ustawy o fundacjach dopuszczający możliwość tworzenia fundacji, które mają prowadzić działalność tylko na terenie jednego województwa.

⁶⁷ Fundacji, której podmiotowy zakres działania został ograniczony właśnie przez odwołanie do statusu członka rodziny, nie można uznać za działającą przede wszystkim w interesie publicznym – zob. szerzej w tej sprawie: R. Trzaskowski, *op. cit.*, s. 42.

⁶⁸ Zob. R. Trzaskowski, *op. cit.*, s. 32.

W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera również kryterium przedmiotowe działania fundacji. Przykładowe wyliczenie określonych celów społecznie użytecznych zawartych w art. 1 u.f. nie zamyka możliwości podejmowania jeszcze innych poza wyróżnionymi w danym przepisie z punktu widzenia ich zgodności z interesem publicznym. W związku z takim podejściem zawsze mamy do czynienia z obawą, czy interes publiczny w ramach wyznaczonego celu ma charakter nadrzędny względem interesu prywatnego. Chodzi mianowicie o rozstrzygnięcie pomiędzy tym, czy cel przedmiotowo odpowiadający pewnej potrzebie społecznej przy zawężonym jednak zakresie podmiotowym działania fundacji do pewnej grupy osób przysparza określonych korzyści ściśle określonemu kręgowi osób, czy działalność ta służy niewątpliwie publicznej użyteczności.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że termin „grupa osób” nie ma określonej treści prawnej i nie można jej, bez bliższego zbadania treści, traktować jako równoznaczną z grupą, którą łączą np. liczne więzi i wspólne interesy. Nieprzypadkowo więc do fundacji niedozwolonych zalicza się taką, która stawiałaby sobie za cel np. pomoc edukacyjną dzieciom zmarłych pracowników określonego zakładu, z pominięciem wszystkich dzieci zmarłych pracowników niezależnie od zakładu pracy. Nie budzi natomiast wątpliwości ustanawianie fundacji, których celem jest wspieranie działalności określonego uniwersytetu, albowiem jednostki te działają w interesie publicznym (są otwarte dla społeczeństwa, bez żadnych ograniczeń). Jasno wyraża to R. Trzaskowski, stwierdzając, że „celem fundacji nie jest zaspokajanie potrzeb określonej grupy osób, lecz zaspokajanie określonej potrzeby społecznej”⁶⁹.

Można się przy tych ustaleniach odwołać do przepisów prawnych, które na ogół dość jasno określają działalność społecznie użyteczną odpowiadającą przede wszystkim potrzebom określonej grupy społecznej, o ile dostęp do owoców tej działalności nie będzie z przyczyn społecznie nieuzasadnionych zamknięty dla pozostałych grup społecznych. Podkreśla to przepis art.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 43.

20 ust. 1 u.d.p.p.w., zgodnie z którym organizacją pożytku publicznego może być organizacja pozarządowa, która „prowadzi działalność pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności, lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa”.

Na tle tych uwag powróćmy do pytania, czy każdy cel społecznie lub gospodarczo użyteczny jest celem użyteczności publicznej, a także czy istnieją dostateczne argumenty przemawiające za uznaniem celu gospodarczo użytecznego jako wyłącznego celu statutowego fundacji.

W tym zakresie panują w literaturze i orzecznictwie sądowym dość daleko idące rozbieżności. Według H. Ciocha fundacje, podobnie jak i stowarzyszenia, z istoty swej powinny być prawnym instrumentem służącym do osiągnięcia i realizacji wyłącznie celów społecznie użytecznych, albowiem tylko tego rodzaju cele mogą być zaliczone do grupy celów użyteczności publicznej⁷⁰. Autor zajmuje negatywne stanowisko również co do kwestii treści art. 1 ustawy o fundacjach, w którym jest mowa, iż fundacje mogą realizować zarówno cele gospodarczo użyteczne, jak również cele społecznie użyteczne, zachowując w każdym przypadku status fundacji użyteczności publicznej. Akcentuje tym samym, iż „do realizacji celów gospodarczych, gospodarczo użytecznych są powołane przykładowo spółki prawa cywilnego, prawa handlowego, spółdzielnie itp.”⁷¹. Ostatecznie stwierdza, iż „działalność gospodarcza fundacji nie może być zasadniczym celem, a tylko środkiem (instrumentem) służącym do realizacji celów właściwych fundacjom, tj. celów użyteczności publicznej, którymi mogą być wyłącznie cele społecznie użyteczne”⁷².

Podobne stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie SN i NSA. W uzasadnieniu uchwały z dnia 26 stycznia 1993 r. SN⁷³ stwierdził, że „po-

⁷⁰ H. Cioch, *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2011, s. 56.

⁷¹ *Ibidem*, s. 56.

⁷² *Ibidem*, s. 32.

⁷³ III ARN 93/92, OSNC, nr 10, poz. 184.

gląd, iż każda fundacja realizuje cele społecznie użyteczne w rozumieniu cyt. przepisu, klóci się z treścią art. ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, który rozróznia fundacje ustanowione dla celów społecznie użytecznych i gospodarczo użytecznych”. W podobnym duchu wypowiedział się również NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 kwietnia 1994 r.⁷⁴, wskazując m.in., iż przyjęcie poglądu, jakoby każda fundacja realizowała cele społecznie użyteczne, byłoby sprzeczne z treścią art. 1 ustawy o fundacjach, gdyż może ona być powołana także do realizacji celów gospodarczo użytecznych.

W doktrynie należy jeszcze wskazać na próby innego ujmowania zakresu pojęcia działalności gospodarczo użytecznej fundacji. Wiąże się to z takim rodzajem działalności gospodarczo użytecznej, który jest realizowany w interesie publicznym (społecznym), co oznacza, że gospodarcza użyteczność jest szczególną postacią użyteczności publicznej⁷⁵, która nie może być utożsamiana z prowadzeniem działalności gospodarczej⁷⁶.

Zrozumiałe są tu tendencje wypracowania możliwie jak najbardziej szerokiego zakresu pojęcia celów społecznie (publicznie) użytecznych obejmujących również cele gospodarczo użyteczne, nie mniej jednak analiza stanu prawnego nie pozwala na pełne uporządkowanie terminologiczne w tym zakresie. Pojęcie gospodarczej użyteczności nie było i nie jest definiowane wprost w ustawie o fundacjach. W cyt. art. 1 ustawy o fundacjach ustawodawca posłużył się funktorem alternatywy nierozłącznej „lub”, co może wskazywać na rozróznienie z jednej strony użyteczności społecznej, a z drugiej użyteczności gospodarczej. Jakkolwiek to wszystko stanowi przyczynę trudności teoretycznych, pozostaje jednak jeszcze kwestia pojęcia „działalności pożytku publicznego”, które zostało zdefiniowane w ustawie o działal-

⁷⁴ SA/Po 3259/93, „Monitor Podatkowy” 1994, nr 11, s. 341.

⁷⁵ Por. J. Zaporowska, J. Mazurkiewicz, *Cel fundacji*, M. Praw. 1994, nr 12, s. 356. Zob. także: B. Niemirka, *Statut fundacji*, cz. II, M. Praw. 1994, nr 4, s. 125.

⁷⁶ Zob. R. Trzaskowski, *op. cit.*, s. 18.

ności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷⁷. Zgodnie z zapisami tej ustawy działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie (art. 3 ust. 1). Przy tym należy podkreślić, iż w celu prowadzenia działalności pożytku publicznego nie trzeba posiadać statusu organizacji pożytku publicznego. Z drugiej strony nie podlega większej dyskusji fakt, że sfera zadań publicznych, o których mowa w art. 3 ust. 1 cyt. ustawy obejmuje także zadania z zakresu gospodarki i rynku pracy (np. działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości). Należy jeszcze wziąć pod uwagę, że działalność pożytku publicznego może być prowadzona jako działalność nieodpłatna lub odpłatna. Odmienność tych dwóch rodzajów działalności nie ulega dyskusji. Jednakże ten wyłączenie fakt nie stoi jeszcze na przeszkodzie do zaliczenia obu rodzajów form do działalności statutowej organizacji pozarządowej, tym bardziej że działalność odpłatna nie jest działalnością gospodarczą⁷⁸.

Pozostaje jeszcze problem działalności gospodarczej w znaczeniu nadanym jej w obowiązującym prawie, a także jej wpływ na działalność statutową fundacji jako instytucji organizacji pozarządowej. Ze względów teoretycznych, opierając się nadto na obowiązującym ustawodawstwie, nie byłoby uzasadnione pominięcie w tym zakresie treści art. 5 ust. 5 ustawy o fundacjach, który postanawia ostatecznie, że fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów. Nie może to oczywiście oznaczać, że prowadzenie działalności gospodarczej może być działalnością

⁷⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.

⁷⁸ Art. 6 cyt. ustawy stanowi, że „Działalność pożytku publicznego nie jest, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1, działalnością gospodarczą, w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, i może być prowadzona jako działalność nieodpłatna lub jako działalność odpłatna”. Poza tym zgodnie z treścią art. 10 ust. 3 cyt. ustawy „Zakres prowadzonej działalności nieodpłatnej lub odpłatnej pożytku publicznego organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 określają w statucie lub w innym akcie wewnętrznym”.

podstawową i samoistnym celem fundacji⁷⁹. Podobnie niekomercyjny charakter działalności fundacji jako formy prawnej organizacji pozarządowej podkreśla art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2 u.d.p.p.w., zgodnie z którym organizacje pozarządowe to organizacje „niedziałające w celu osiągnięcia zysku”⁸⁰. Z przesłanką tą łączy się zakaz dystrybuowania zysków z prowadzonej działalności między członków organów fundacji lub jej założycieli i pracowników.

Ogólnie można stwierdzić, iż z prawnego punktu widzenia niefinansowy (*non profit, not for profit*) cel działalności fundacji oznacza, że prowadzona przez nie działalność gospodarcza może mieć tu jedynie charakter akcesoryjny względem działalności celowej (statutowej)⁸¹. Z tego względu nadawanie działalności gospodarczej fundacji znaczenia działalności podstawowej jest niedopuszczalne. Warto w tym miejscu wskazać, iż na specyficzne cechy działalności gospodarczej składają się następujące elementy: zarobkowość, zorganizowanie oraz ciągłość. Wynika to z treści art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁸², zgodnie z którym działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

Dla działalności gospodarczej charakterystyczne jest więc to, iż cel zarobkowy pozwala na jej odróżnienie od innej działalności, np. społecznej,

⁷⁹ Powszechnie przyjmowany pogląd w polskiej doktrynie: zob. H. Cioch, Kidyba A., *Ustawa o fundacjach...*, s. 129; P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa, 2008, s. 393; H. Cioch, *Prawo fundacyjne*, Kraków 2005, s. 47; R. Trzaskowski, *op. cit.*, s. 141.

⁸⁰ W trybie art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2 cyt. ustawy organizacjami pozarządowymi są: „1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia”.

⁸¹ Zob. postanowienie SN z dnia 7 maja 2002 r. (ICKN 162/00), LEX nr 55244.

⁸² Dz. U. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

która jest wykonywana z pobudek czysto altruistycznych. O zorganizowaniu działalności można mówić, gdy związana jest z wyborem określonej formy organizacyjno-prawnej jej wykonywania. Natomiast ciągłe prowadzenie działalności oznacza wykonywanie szeregu czynności, które zmierzają do osiągnięcia zamierzonego celu, w odróżnieniu od działalności okazjonalnej, która może być wykonywana jednorazowo. Należy również wziąć pod uwagę i ten fakt, że tzw. „ekonomizacja trzeciego sektora”⁸³ (w tym fundacji) konstruowana jest pod kątem podejmowania przez te podmioty działań zarobkowych w celu pozyskiwania środków na prowadzenie działalności statutowej. Podstawowymi formami ekonomizacji są działalność odpłatna pożytku publicznego⁸⁴ i działalność gospodarcza. W odróżnieniu od działalności nieodpłatnej⁸⁵ działalność odpłatna dotyczy przede wszystkim działalności statutowej prowadzonej przez organizację pozarządową (np. fundację) w sferze zadań publicznych opisanych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 4), za którą pobiera ona opłaty (wynagrodzenie) oraz sprzedaży wytworzonych towarów lub świadczenie usług w zakresie: rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych⁸⁶ lub integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem

⁸³ Ekonomizacja NGO to podejmowanie przez organizacje działań zarobkowych, które pozwolą osiągnąć zysk lub zdobyć środki na pokrycie kosztów działalności statutowej poprzez sprzedaż towarów lub usług wytwarzanych bezpośrednio przez organizacje lub tylko sprzedawanych – zob. E. Sokołowska, *Aktywność ekonomiczna organizacji pozarządowych*, [w:] *Działalność odpłatna i gospodarcza w organizacjach pozarządowych*, Bielsko-Biała 2010, s. 7.

⁸⁴ Działalność odpłatną mogą prowadzić organizacje pozarządowe, m.in. fundacje, stowarzyszenia niezależnie od tego, jak długo działają i czy posiadają status organizacji pożytku publicznego (OPP).

⁸⁵ Zgodnie z art. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, „działalność nieodpłatna pożytku publicznego” to świadczenie na podstawie stosunku prawnego usług, za które organizacje pożytku publicznego prowadzące tę działalność nie pobierają wynagrodzenia.

⁸⁶ Na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.

społecznym⁸⁷, a także sprzedaży przedmiotów darowizny (art. 8 ust. 1). Trzeba też zaznaczyć, że wynagrodzenie pobierane w ramach działalności odpłatnej nie może być wyższe od tego, jakie wynika z kosztów działalności. Tak więc, żeby działalność odpłatna pożytku publicznego nie stała się działalnością gospodarczą, organizacja może pobierać wynagrodzenie równe lub niższe ponoszonym realnym kosztom tej działalności. Dodajmy, iż przychód z działalności odpłatnej może służyć wyłącznie prowadzeniu działalności pożytku publicznego. Trzeba też zaznaczyć, iż działalność odpłatna pożytku publicznego nie może być prowadzona w tym samym zakresie (w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności), co działalność gospodarcza (art. 9 ust. 3). Prowadzenie zarówno nieodpłatnej, jak i odpłatnej działalności pożytku publicznego, a także działalności gospodarczej wymaga rachunkowego wyodrębnienia tych form działalności w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników każdej z tych działalności, z zastrzeżeniem przepisów o rachunkowości (art. 10 ust. 1). W konfrontacji z zawartymi w przepisach u.d.p.p.w. definicjami takich pojęć jak „odpłatna działalność pożytku publicznego” i „działalność gospodarcza pożytku publicznego”, za „odpłatną działalność pożytku publicznego” można uznać tylko taką sytuację, w której organizacja pożytku publicznego za świadczone przez siebie usługi pobiera wynagrodzenie, zaś pobieranie wynagrodzenia wyższego od tego, jakie wynika z kalkulacji bezpośrednich kosztów tej działalności czyni z niej działalność gospodarczą (art. 9 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy)⁸⁸.

⁸⁷ O których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 i Nr 205, poz. 1211 oraz z 2015 r. poz. 1220) oraz ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 651 z późn. zm).

⁸⁸ Zgodnie z art. 9.1. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie działalność odpłatna pożytku publicznego organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 stanowi działalność gospodarczą, w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli: 1) wynagrodzenie, o którym mowa w art. 8 ust. 1, jest w odniesieniu do działalności danego rodzaju wyższe od tego, jakie wynika z kosztów tej działalności lub 2) przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego, za okres ostatniego roku obrotowego, a w przypadku zatrudnienia

Wiążąc ze sobą wszystkie wskazane elementy, wyciągnąć można następujące wnioski: po pierwsze, dopuszczenie przez ustawodawcę działalności fundacji nakierowanej na gospodarczą użyteczność wskazuje, że chodzi tylko o taki jej rodzaj, który jest realizowany w interesie publicznym. Po drugie, bez względu na to, jak się ostatecznie zdefiniuje pojęcie „gospodarczej użyteczności”, wstępnie można przyjąć (mimo sporności wielu kwestii łącznie z samą nazwą)⁸⁹, że jest odzwierciedleniem statutowej działalności pożytku publicznego (prowadzonej jako działalność nieodpłatna lub odpłatna) odnoszącej się do świadczenia usług, które mają na celu zaspokajanie konkretnych potrzeb społecznych w ramach określonych zadań publicznych, a więc usług społecznie użytecznych. Nie może to być zatem działalność nastawiona na uzyskiwanie dochodów bądź tworzenie źródeł przychodów i to zarówno przez jej organizatorów, jak i przez osoby korzystające z wyników tych działań. Po trzecie, z faktu, iż określenie zadania publiczne⁹⁰ wią-

trwającego krócej niż rok obrotowy – za okres tego zatrudnienia, przekracza trzykrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni.

⁸⁹ Aczkolwiek pewne problemy interpretacyjne może stwarzać przyjęty w ustawie o fundacjach zapis, że fundacja może być powołana również do realizacji celów gospodarczo użytecznych (art. 1), co skłaniałoby do przyjęcia, że fundacja jest w pewnym stopniu organizmem pośrednim pomiędzy organizacją społeczną a organizacją gospodarczą, niemniej jednak nie mieści się ona w ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.) jako instytucja czysto gospodarcza (ze względu na użyteczność publiczną), ale też nie może występować jako instytucja czysto społeczna, charytatywna (ze względu na użyteczność gospodarczą). Dodajmy przy tym, że sformułowanie to odbiega dalece od przedwojennego charakteru fundacji jako instytucji *stricto* społecznej, zajmującej się pomocą osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej. Trzeba też zaznaczyć, że powyższej instytucji nie można traktować jako nastawionej głównie na cele gospodarcze, nawet jeżeli miałyby to sprzyjać rozwojowi bądź restrukturyzacji gospodarki. Działalność tego typu fundacji – jak pisze H. Cioch – wypaczałaby jej istotę i stwarzała niekorzystną atmosferę wokół ruchu fundacyjnego w naszym kraju (H. Cioch, *Status polskich fundacji...*, s. 24; a także M. Wawrzyński, *op. cit.*, s. 47).

⁹⁰ Warto również przytoczyć wypowiedzi doktryny odnoszące się do zadań publicznych. I tak określa się zadania publiczne jako te, które służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych, potrzeb określonej społeczności – zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa–Kraków 2006, s. 302, [za:] I. Modliński, *Pojęcie interesu*

zane jest z celami publicznymi (użyteczności publicznej), jakie ma realizować administracja publiczna, a te z kolei cele utożsamiane są z interesem publicznym⁹¹, kategoria zadań pożytku publicznego obejmuje zasadniczą część zadań publicznych⁹² wykonywanych przez podmioty pozarządowe. Przy tym istotne i charakterystyczne dla działalności pożytku publicznego jest uzupełnienie, iż prowadzona odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej przez podmioty pozarządowe (np. fundacje realizujące zadania statutowe, w tym użyteczności gospodarczej) jest działalnością w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów⁹³. Tym samym wykazuje się adekwatność zadań jednostki samorządu terytorialnego (zadań użyteczności publicznej) i sfer pożytku publicznego.

publicznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1932, s. 13–16. Nadto przyjmuje się, iż „ogólnie rzecz biorąc nie jest konieczne, aby wykonywanie zadań publicznych odbywało się w ramach struktur organizacyjnych administracji publicznej” – zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa–Kraków 1994, s. 29. Także w tej sprawie: L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000, s. 31.

⁹¹ Zob. M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 95, [za:] M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 51–52.

⁹² Nie wyłączono nawet tych kategorii, które dotyczą tradycyjnych funkcji państwa, jak obrona narodowa czy ochrona bezpieczeństwa, i porządku publicznego. Trzeba też zaznaczyć, iż przekazywanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym wiązane jest z pojęciem prywatyzacji zadań publicznych. W ujęciu A. Błasia prywatyzacja zadań publicznych oznacza „proces polegający na przekazywaniu podmiotom prywatnym zadań publicznych przypisanych prawnie administracji rządowej i samorządowi terytorialnemu” – A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny w III Rzeczpospolitej*, Lublin 2000, s. 303.

⁹³ Zob. art. 5 pkt 1 u.d.p.p.w.

Rozdział 2

FUNDACJE W DOBIE EKONOMIZACJI SEKTORA POZARZĄDOWEGO

2.1. Działalność statutowa a działalność gospodarcza fundacji

Kluczowym, z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej przez fundacje, jest przepis art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach⁹⁴, zgodnie z którym „fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów. Jeżeli fundacja ma prowadzić działalność gospodarczą, wartość środków majątkowych fundacji przeznaczonych na działalność gospodarczą nie może być mniejsza niż 1.000 złotych”. Trzeba jednakże stwierdzić, że w trybie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹⁵ zarówno fundacje, jak i stowarzyszenia są organizacjami pozarządowymi niedziałającymi w celu osiągnięcia zysku. Oznacza to, że działalność gospodarcza nie może stanowić wyłącznego zadania fundacji. Może być jedynie sposobem pozyskiwania środków na realizację celów głównych fundacji. W przypadku, gdy fundacja zamierza podjąć działalność gospodarczą już po wpisaniu do KRS⁹⁶, a postanowienia statutu nie uwzględniają takiej możliwości, podjęcie tej działalności jest możliwe w trybie zmiany statutu.

⁹⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 40.

⁹⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 239.

⁹⁶ Por. ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186 z późn. zm.; zob. także w kwestii stowarzyszeń i fundacji jako osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą: T. Kocowski [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, T. Kocowski, L. Kieres, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 109–110.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z rozbieżnością stanowisk w kwestii prowadzenia przez fundacje działalności gospodarczej. Według C. Wiśniewskiego „połączenie działalności obliczonej na osiągnięcie zysku z działalnością bezdochodową w ramach tego samego podmiotu czyni często niemożliwe oddzielenie tych dwóch sfer aktywności”⁹⁷. Dla takiego sposobu myślenia dominujące jest przekonanie, że dla zachowania „czystości” konstrukcji organizacji bezdochodowej istnieje potrzeba wyeliminowania prowadzenia przez nią działalności gospodarczej⁹⁸. Ponadto przyjmuje się, że działalność gospodarcza fundacji nie stanowi jej celu ani sposobu realizacji celu statutowego. Jest ona jedynie źródłem dochodów fundacji, źródłem pomnażania jej majątku początkowego⁹⁹. Zdaniem H. Ciocha zarówno fundacje, jak i stowarzyszenia będące instytucjami powołanymi do realizacji niegospodarczych celów społecznie użytecznych mogą prowadzić działalność gospodarczą tylko pobocznie¹⁰⁰. Według innych autorów powodem do podejmowania działalności gospodarczej przez fundacje i stowarzyszenia jest możliwość osiągnięcia zysku, który ma służyć rozwijaniu działalności statutowej¹⁰¹.

Niezależnie od odmienności stanowisk w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej przez fundacje jako organizacje pozarządowe należałoby przyjąć, że działalność ta nie może być głównym celem działania, lecz jedynie środkiem umożliwiającym pozyskanie finansów na realizację działalno-

⁹⁷ C. Wiśniewski, *Tworzenie i funkcjonowanie organizacji pozarządowych – wybrane problemy cywilnoprawne*, „Glosa” 1999, nr 4, s. 1.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 1.

⁹⁹ Zob. D. Bugajna-Sporczyk, *Fundacja*, „Prawo Służb Organizacyjno-Prawnych” 2001, nr 11, s. 3.

¹⁰⁰ H. Cioch, *Status polskich fundacji...*, s. 19–20.

¹⁰¹ Zob. J. Brol, *Problem upadłości organizacji społecznych*, M. Praw. 1995, nr 1, s. 4. Na uwagę zasługuje także stanowisko C. Kosikowskiego, który zwraca uwagę na to, „że to nie działalność gospodarcza stowarzyszenia nie może być prowadzona w celach zarobkowych, lecz dochód z tej działalności ma być przeznaczony na cele statutowe stowarzyszenia. Gdyby działalność gospodarcza nie była prowadzona w celach zarobkowych, to nie można byłoby z niej osiągnąć dochodu i przeznaczyć go na cele statutowe stowarzyszenia” – zob. C. Kosikowski [w:] M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 169.

ści statutowej i powinna pozostawać z nią w ścisłym związku. Istotne jest przy tym rozgraniczenie tej działalności gospodarczej, która jest zgodna z postanowieniami statutowymi, i takich inicjatyw, które temu nie służą¹⁰².

Choć istota fundacji, oceniając ją z prawnego punktu widzenia, nie uległa zasadniczej zmianie, to jednak trzeba też stwierdzić, że w obowiązujących przepisach prawnych działalność tych podmiotów nie rysuje się dostatecznie jasno, że zamazywane są kryteria rozdziału działalności statutowej i gospodarczej. W tej zasadniczej, w moim przekonaniu, części niniejszego artykułu pozwolę sobie zarysować problem braku spójności systemu prawnego w konfrontacji ustawy o fundacjach i ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z przepisami ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹⁰³.

2.2. Ocena działalności statutowej i gospodarczej fundacji z przepisami ustawy o działalności leczniczej

Jak już zaznaczono, polska doktryna przyjmuje powszechnie pogląd, że działalność gospodarcza nie może być działalnością statutową fundacji i odwrotnie. Działalność gospodarcza musi być podporządkowana działalności statutowej, co oznacza, że jej funkcja sprowadza się do sposobu realizacji podstawowych celów fundacji. Wynikający z treści art. 5 ust. 5 ustawy o fundacjach wymóg prowadzenia działalności gospodarczej w rozmiarach służących realizacji celów statutowych fundacji oznacza podporządkowanie rozmiarów działalności gospodarczej realizowanym przez fundacje celom statutowym oraz zachowanie akcesoryjności działalności gospodarczej względem działalności statutowej¹⁰⁴. Podobnie niekomercyjny charakter działalności fundacji

¹⁰² Zob. J. Blicharz, *Przykład fundacji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 172; por. też J. Blicharz, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 35.

¹⁰³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 618.

¹⁰⁴ Postanowienie SN z dnia 12 lutego 2002 r., I CKN 1568/99.

jako formy prawnej organizacji pozarządowej podkreśla art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym organizacje pozarządowe to organizacje „niedziałające w celu osiągnięcia zysku”¹⁰⁵. Z przesłanką tą łączy się zakaz dystrybuowania zysków z prowadzonej działalności między członków organów fundacji lub jej założycieli i pracowników. Ogólnie można stwierdzić, iż z prawnego punktu widzenia niefinansowy (*non profit*) cel działalności fundacji oznacza, że prowadzona przez nie działalność gospodarcza może mieć tu jedynie charakter poboczny względem działalności celowej (statutowej)¹⁰⁶. Z tego względu nadawanie działalności gospodarczej fundacji znaczenia działalności podstawowej jest niedopuszczalne.

Oceniając działalność leczniczą z punktu widzenia prawa, tzn. działalność polegającą na udzielaniu świadczeń zdrowotnych¹⁰⁷, należy podkreślić, iż jest ona działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰⁸. Wśród podmiotów leczniczych wymienionych w ustawie o działalności leczniczej znajdują się m.in. fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej (art. 4 ust. 1 pkt 5 cyt. ustawy). Warto w tym miejscu wskazać na specyficzne cechy działalności gospodarczej, na którą składają

¹⁰⁵ W trybie art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2 cyt. ustawy organizacjami pozarządowymi są: „1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia”.

¹⁰⁶ Zob. postanowienie SN z dnia 7 maja 2002 r., I CKN 162/00, LEX nr 55244.

¹⁰⁷ Z art. 3 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej wynika, że polega ona na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. W myśl art. 3 ust. 2 tej ustawy działalność lecznicza może również polegać na: 1. promocji zdrowia lub 2. realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia, w tym wdrażaniem nowych technologii medycznych oraz metod leczenia.

¹⁰⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 584.

się następujące elementy: zarobkowość, zorganizowanie oraz ciągłość. Wynika to z treści art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którym działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Charakterystyczne jest więc dla działalności gospodarczej to, iż cel zarobkowy pozwala na jej odróżnienie od innej działalności, np. społecznej, która jest wykonywana z pobudek czysto altruistycznych. O zorganizowaniu działalności można mówić, gdy związana jest z wyborem określonej formy organizacyjno-prawnej jej wykonywania. Natomiast ciągle prowadzenie działalności oznacza wykonywanie szeregu czynności, które zmierzają do osiągnięcia zamierzonego celu, w odróżnieniu od działalności okazjonalnej, która może być wykonywana jednorazowo. Tak więc podstawą wyróżnienia działalności gospodarczej (np. leczniczej) mającej charakter zorganizowany i celowy, będzie jej zarobkowy charakter, gdyż jest ona prowadzona w celu osiągnięcia dochodu (zarobku) – rozumianego jako nadwyżka przychodów nad nakładami (kosztami) tej działalności.

Należy jednocześnie zaznaczyć, iż w trybie art. 16 ustawy o działalności leczniczej działalność lecznicza może być wykonywana jako działalność gospodarcza w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, jako działalność pożytku publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub jako działalność charytatywno-opiekuńcza. Nadto, zgodnie z art. 16 ust. 1a pkt 2 ustawy o działalności leczniczej nie stanowi działalności regulowanej działalność lecznicza wykonywana jako niestanowiąca działalności gospodarczej działalność pożytku publicznego lub jako działalność charytatywno-opiekuńcza. Jakkolwiek działalność pożytku publicznego co do zasady nie jest nakierowana na osiągnięcie zarobku, to jednak – zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – może ona stanowić działalność gospodarczą, jeżeli wynagrodzenie pobiera-

ne z tytułu wykonywania działalności danego rodzaju jest wyższe od tego, jakie wynika z kosztów tej działalności lub jeżeli przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego za okres ostatnich 3 miesięcy przekracza trzykrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw. Ogłasza to Prezes Głównego Urzędu Statystycznego (za rok poprzedni).

Ponadto, co wynika z treści art. 16 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej do tej działalności stosuje się przepisy dotyczące działalności regulowanej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Szczególnie istotna jest tu kwestia odpowiedniego stosowania przepisów o działalności regulowanej, zważywszy na fakt, iż ustawodawca nie precyzuje, które przepisy i w jakim zakresie powinny być stosowane¹⁰⁹. W dyskusjach naukowych przyjmuje się, iż wyrażona w art. 16. ust. 2 cyt. ustawy reguła odpowiedniego stosowania przepisów o działalności regulowanej odnosi się głównie do przepisów określających obowiązek wpisu do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą oraz do zasad kontroli działalności podmiotów wykonujących działalność leczniczą¹¹⁰.

Pozostaje jeszcze jednak zasadnicza kwestia – o charakterze już dyskusyjnym – dotycząca uznania fundacji wykonujących działalność leczniczą za przedsiębiorców. Dotyczy to również stowarzyszeń oraz osób prawnych i jednostek organizacyjnych Kościołów i związków wyznaniowych (art. 2 ust. 1 pkt 4, w zw. z art. 4 ust. 1 u.d.l.). Tak więc samo uznanie w trybie wyróżnionej ustawy, iż przedsiębiorcami są m.in. fundacje, już samo w sobie ma charakter rozwiązania łamiącego podstawowe dla polskiego porządku prawnego zasady dotyczące

¹⁰⁹ Tak np. zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w orzecznictwie SN odpowiednie stosowanie może polegać na zastosowaniu przepisu (lub jego części) wprost, z modyfikacją lub nawet na odmowie zastosowania – uchwała SN z dnia 18 grudnia 2001 r., III ZP 25/01, OSNAPiUS 2002, nr 13, poz. 301.

¹¹⁰ A. Wołoszyn-Cichocka, G. Lubieńczuk, *Działalność lecznicza – pojęcie oraz formy i zasady wykonywania*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 24, s. 85.

kwalifikacji rodzajów działalności tych podmiotów¹¹¹. Co więcej, powiązanie działalności leczniczej z działalnością gospodarczą zostało dodatkowo wzmocnione przez przyjęcie, że podmiot leczniczy wykonuje działalność leczniczą w przedsiębiorstwie zdefiniowanym jako zespół składników majątkowych, za pomocą którego podmiot leczniczy wykonuje określony rodzaj działalności leczniczej (art. 2 pkt 8 ustawy o działalności leczniczej). Oznacza to, że fundacja wykonująca w ramach swojej działalności statutowej działalność leczniczą czy- nić to ma poprzez przedsiębiorstwo.

To wszystko prowadzi do stwierdzenia, iż stan prawny stworzony przez ustawę o działalności leczniczej jest jednak niespójny z ustawą o fundacjach. Dodajmy przy tym, iż z brzmienia art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności leczniczej wynika, iż przedsiębiorcy to podmioty w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹¹², dla których prowadzenie działalności gospodarczej jest głównym przedmiotem aktywności. Zatem przyjęcie, iż fundacje są przedsiębiorcami, ma charakter rozwiązania burzącego podstawowe założenia ustawy o fundacjach oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 2) kwalifikujących działalność tych podmiotów jako niedziałających w celu osiągnięcia

¹¹¹ Zob. H. Izdebski, *Opinia w przedmiocie charakteru prawnego działalności leczniczej prowadzonej przez organizacje pozarządowe w zakresie ich działalności statutowej*, http://www.hospicjum.krakow.pl/hospicjum/forum/opinia_hospicja2.pdf. [dostęp 16.01.2012 r.].

¹¹² Przedsiębiorcą w myśl art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jest każdy podmiot, który według obowiązujących przepisów prawa posiada status osoby fizycznej (jeśli jest osobą pełnoletnią i nieubezważoną), osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, a jednocześnie prowadzi we własnym imieniu zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz prowadzi działalność polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopaliny ze złóż, jak również działalność zawodową wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Warunkiem uzyskania statusu przedsiębiorcy przez podmioty wskazane w art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jest posiadanie zdolności prawnej i prowadzenie we własnym imieniu zorganizowanej i ciągłej działalności mającej na celu pozyskanie korzyści majątkowej. Oczywiście każdy przedsiębiorca musi być wpisany do stosownego rejestru – bądź Ewidencji Działalności Gospodarczej, bądź do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego.

zysku, dla których prowadzenie działalności gospodarczej może być tylko pobocznym przedmiotem aktywności.

Ponieważ nie podlega dyskusji, że fundacje i wskazane wyżej podmioty są konstrukcjami prawnymi, należałoby konsekwentnie wyciągnąć dalszy wniosek, że jako podmioty *non-profit* trzeba traktować tylko te, które za takie zostały przez prawo pozytywnie uznane. Takie stwierdzenia wynikają z ustaw, np. ustawy o fundacjach czy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Posłużenie się terminem „przedsiębiorcy” w sferze prowadzonej działalności leczniczej przez wskazane wyżej podmioty wprowadza dużą zależność (i dowolność) pojęcia tych organizacji i instytucji od treści i zakresu tej działalności. Abstrahując od oczywistej konstatacji, iż działalność gospodarcza fundacji (a także innych organizacji pożytku publicznego) ma charakter służebny względem działalności nakierowanej na realizację celów statutowych, właściwszym wydaje się w obecnym stanie prawnym rozwiązanie polegające na zaliczeniu tej kategorii organizacji do podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami.

Biorąc to wszystko pod uwagę, należy również wskazać na treść art. 20 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Mimo iż zgodnie z nim organizacja pożytku publicznego może prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie jako dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego oraz przeznacza nadwyżkę przychodów nad kosztami na działalność pożytku publicznego, to nadal pozostaje nieokreślone pojęcie działalności „dodatkowej”. Nie ma jednoznacznej definicji, co oznacza pojęcie działalności gospodarczej jako „dodatkowej”. Jak dotychczas powszechnie przyjmowano, przychody uzyskane z jej tytułu stanowią mniejszą część wszystkich przychodów uzyskanych przez organizację. Ściśle z tym jest związana dalsza kwestia, a mianowicie, wedle jakich kryteriów wyznaczyć proporcję pomiędzy działalnością, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy, tzn. prowadzoną na rzecz ogółu społeczności, lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie

trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa, a działalnością gospodarczą w taki sposób, aby ta ostatnia posiadała jedynie subsydiarny charakter. Jeżeli więc status fundacji, a także organizacji pożytku publicznego (jako instytucji *non-profit*) nie wyklucza możliwości prowadzenia działalności gospodarczej (np. leczniczej), to oznacza, że dochody, które ona przynosi i które są wydatkowane na cele statutowe, muszą pozostawać w rozsądnej proporcji do rozmiarów tejże działalności¹¹³. Jednocześnie na gruncie powyższej regulacji można przyjąć, iż prowadzenie działalności gospodarczej nie skutkuje pozbawieniem określonego podmiotu statusu organizacji pożytku publicznego. Również status organizacji pożytku publicznego nie wyklucza możliwości prowadzenia działalności gospodarczej (np. leczniczej).

W konkluzji można stwierdzić, iż ustawa o działalności leczniczej przewiduje zmiany zarówno dotyczące prywatnego, jak i publicznego sektora rynku usług leczniczych. Zmiany te mają przy tym znaczenie także dla pozycji prawnej fundacji jako podmiotów pozarządowych działających na szeroko pojętym rynku medycznym. Wiąże się to z podejmowaną przez nie działalnością w trybie art. 3 ustawy o działalności leczniczej, polegającą na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, ewentualnie promocji zdrowia lub realizacji zadań dydaktycznych i badawczych, w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia – tworzącą warunki do realizacji celów statutowych (ochrony i promocji zdrowia). Takie ustalenia mogą mieć niewątpliwie znaczenie praktyczne oraz odegrać szczególną rolę z punktu widzenia realizacji opieki zdrowotnej w Polsce. Nie rozwiązują jednakże problemów związanych z określeniem fundacji jako podmiotu leczniczego będącego przedsiębiorcą. Co ważniejsze, dokonane w art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej wyodrębnienie i określenie podmiotowego zakresu kategorii podmiotów leczniczych będących przedsiębiorcami, obejmujące nie tylko przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ale również fun-

¹¹³ Por. R. Trzaskowski, *op. cit.*, s. 145–146.

dacje, stowarzyszenia oraz wykonujące działalność leczniczą osoby prawne i jednostki organizacyjne Kościołów i związków wyznaniowych, nie daje się pogodzić z treścią art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym fundacje jako organizacje pozarządowe to organizacje „niedziałające w celu osiągnięcia zysku”. Ponadto w trybie rozwiązań przyjętych w ustawie o fundacjach i ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie działalność gospodarcza nie może być działalnością statutową podmiotów pozarządowych i odwrotnie.

Niejasności interpretacyjne budzi także regulacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o działalności leczniczej, ponieważ z jednej strony określa mianem podmiotów leczniczych te spośród fundacji, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej, a z drugiej strony przewiduje możliwość prowadzenia tej samej działalności leczniczej tylko w formie przedsiębiorstwa i zrównuje tę działalność z działalnością leczniczą (art. 2 pkt 8 cyt. ustawy).

Najogólniej można by przyjąć, iż ustawodawca, wprowadzając do obrotu prawnego nowe pojęcia, takie jak „działalność lecznicza” czy „podmiot leczniczy będący przedsiębiorcą”, przesądził jednocześnie o statusie tej działalności i statusie fundacji ją wykonujących. Ta zależność od konkretnej regulacji prawnej jest tak silna, że mimo jednolitej nazwy pozornie ma się do czynienia z taką samą instytucją.

2.3. Fundacje a podmioty ekonomii społecznej

2.3.1. Dyskusje wokół definicji pojęcia ekonomii społecznej

Termin ekonomii społecznej wiązany jest często z wszelkimi formami aktywności społecznej połączonymi w jakiś sposób z działalnością ekonomiczną, nawet jeśli jest to działalność o zakresie na tyle niewielkim, aby

podmioty ją prowadzące nie były traktowane jak przedsiębiorstwa¹¹⁴. W literaturze wskazuje się na bardzo ogólną definicję ekonomii społecznej, którą budują następujące cechy: prymat celów społecznych nad zyskiem ekonomicznym, demokratyczność (przestrzeganie spółdzielczej zasady „jeden członek, jeden głos”), elastyczność, innowacyjność (zdolność do dostosowywania się do zmieniających się potrzeb społecznych i uwarunkowań ekonomicznych) oraz dobrowolne uczestnictwo: oparcie na wolontariacie, członkostwie i innych formach społecznego zaangażowania¹¹⁵.

Wypada zaznaczyć, iż w krajach Unii Europejskiej pojęcie *social economy* czy *économie sociale* jest od dawna obecne na forum debaty publicznej. Nacisk rosnącego w siłę sektora ekonomii społecznej spowodował, że zarówno w prawodawstwie krajowym, jak i europejskim zaczęto wprowadzać oddzielne regulacje dla tego typu działań. W wymiarze krajowym „konceptę” ekonomii społecznej po raz pierwszy uznał rząd Francji w 1980 r. Została ona następnie przyjęta przez poszczególne państwa członkowskie (m.in.: Belgię, Francję, Hiszpanię, Włochy, Portugalię, Luksemburg, Szwecję, Finlandię i Wielką Brytanię). W krajach tych pojawiły się ministerstwa lub sekretariaty stanu odpowiedzialne za wyraźnie już określoną ekonomię społeczną. W 1991 r. we Włoszech zaczęła obowiązywać ustawa o spółdzielniach socjalnych, natomiast w Belgii wprowadzono w 1995 r. pojęcie przedsiębiorstwa „o celach społecznie użytecznych”¹¹⁶.

Należy też wspomnieć, iż na poziomie ogólnoeuropejskim coraz częściej znajdujemy odwołanie do idei lub instytucji ekonomii społecznej w tekstach organów UE oraz organizacji międzynarodowych. Tak np. w Komunikacie Komisji Europejskiej „Europejska platforma współpracy w zakresie

¹¹⁴ J. Herbst, *Wstęp – pole przedsiębiorczości społecznej*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 7.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ D. Pieńkowska, http://rynekpracy.org/x/567546%3Bjsessionid=13F6FA67B17A6391960D4732FF72C9EF?print_doc_id=83813 [dostęp 20.02.2010 r.].

walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej”¹¹⁷ z grudnia 2010 roku wskazano, że platforma ta stanowi wkład UE w rozwiązanie tych problemów w ramach strategii „Europa 2020”. Komisja określiła następujące obszary działania: realizacja działań mobilizująca wszystkie dziedziny polityki; intensywniejsze i skuteczniejsze wykorzystanie funduszy UE celem wsparcia włączenia społecznego; promocja innowacyjności społecznej opartej na dowodach; partnerska współpraca oraz wykorzystanie potencjału gospodarki społecznej.

Podstawą dyskusji nad definiowaniem organizacji sektora ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstwa społecznego była od początku Karta zasad gospodarki społecznej CEP–CMAF z 2002 roku¹¹⁸, w której stwierdzono, iż: „Organizacje ekonomii społecznej są to podmioty gospodarcze i społeczne działające we wszystkich sektorach. Wyróżniają się one głównie swoimi celami oraz charakterystyczną formą przedsiębiorczości. Ekonomia społeczna obejmuje organizacje takie jak spółdzielnie, towarzystwa wzajemnościowe, stowarzyszenia i fundacje. Przedsiębiorstwa te są szczególnie aktywne w niektórych obszarach, takich jak ochrona socjalna, usługi społeczne, ochrona zdrowia, bankowość, ubezpieczenia, produkcja rolnicza, kwestie konsumencie, praca stowarzyszeniowa, rzemiosło, mieszkalnictwo, dostawy, usługi sąsiedzkie, edukacja i szkolenia oraz obszar kultury, sportu i rekreacji”.

Na poziomie światowym ekonomia społeczna została uznana przez OCDE (Organizację Współpracy i Rozwoju Ekonomicznego) oraz MOP (Międzynarodową Organizację Pracy). Przyznanie ekonomii społecznej szczególnego miej-

¹¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej”, KOM (2010) 758 wersja ostateczna z 16 grudnia 2010 r.

¹¹⁸ Europejska Stała Konferencja Spółdzielni, Towarzystw Wzajemnych, Stowarzyszeń i Fundacji. W 2008 r. EP-CMAF przyjęła nazwę „Europejska Ekonomia Społeczna” (*Social Economy Europe*). Tekst Karty opublikowano w „Ekonomia Społeczna”, Kraków 2004. *II Europejska Konferencja Ekonomii Społecznej – Materiały*, MPiPS, ZLSP, Warszawa 2005.

sca w polityce państwowej oraz międzynarodowej prowadzi do jej stopniowej standaryzacji. Wspólną płaszczyzną krajów Unii Europejskiej jest Stała Konferencja Ekonomii Społecznej (CEP-CMAF) składająca się z europejskich ugrupowań spółdzielni, towarzystw pomocy wzajemnej, stowarzyszeń i fundacji oraz krajowych platform ekonomii społecznej. Instytucja ta pełni rolę instancji umożliwiającej uzgadnianie i prezentowanie stanowisk¹¹⁹.

Wypada też wspomnieć, iż w wydanym w dniu 25 października 2011 r. komunikacie „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej” Komisja Europejska zaproponowała jedenaście kluczowych działań zmierzających do stworzenia przedsiębiorstwom społecznym lepszego dostępu do finansowania, skuteczniejszego promowania ich działalności oraz do poprawy otoczenia prawnego, w jakim one funkcjonują¹²⁰. Jednym z takich działań jest propozycja priorytetowego traktowania przedsiębiorstw społecznych w korzystaniu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2014–2020.

Bez wątplenia gospodarka społeczna jest sektorem, który wnosi znaczący wkład w rozwój zatrudnienia oraz zrównoważony wzrost gospodarczy. Działalność tego sektora podejmowana w zróżnicowanych formach (np. przedsiębiorstw społecznych) odgrywa istotną rolę w podnoszeniu konkurencyjności i efektywności europejskiej gospodarki na wiele różnych sposobów, m.in.: poprzez przeznaczanie rozproszonych i niewykorzystywanych zasobów na działalność gospodarczą, pobudzanie wykorzystania zasobów na szczeblu lokalnym, rozwój kultury przedsiębiorczości, znoszenie ograniczeń rynkowych, zwiększanie elastyczności rynku czy promocję umiejscawiania produkcji w wielu miejscach. W Komunikacie Komisji „Inicjatywa

¹¹⁹ D. Pieńkowska, *Ekonomia społeczna – podstawowe informacje*, konferencja@ekonomiaspoleczna.ngo.pl [dostęp 26.10.2004 r.].

¹²⁰ Komunikat Komisji „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej. Budowanie ekosystemu sprzyjającego przedsiębiorcom społecznym w centrum społecznej gospodarki i społecznych innowacji”, KOM (2011) 682 wersja ostateczna; <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:PL:PDF>.

na rzecz przedsiębiorczości społecznej” zwrócono uwagę, że w grupie podmiotów zaliczanych do ekonomii (przedsiębiorczości społecznej) znajdują się m.in. przedsiębiorstwa świadczące usługi społeczne lub dostarczające towary i usługi przeznaczone dla słabszych (wykluczonych) grup społecznych. Tak więc nadrzędną funkcją gospodarki społecznej jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Do grup szczególnie zagrożonych tym zjawiskiem należą przede wszystkim osoby: długotrwale bezrobotne, bezdomne, uzależnione i izolowane.

Jakkolwiek sektor ekonomii społecznej stał się punktem styczności różnych koncepcji, zasadniczo „sektora niedochodowego” i gospodarki społecznej, które mimo że opisują rzeczywistości o znacznych obszarach wspólnych, to jednak nie pokrywają się w pełni. Musimy pamiętać o tym, że „ekonomię społeczną” tworzy w gruncie rzeczy ten sam zbiór instytucji i działań, które zwykło się opisywać za pomocą terminu „trzeci sektor”. Tym niemniej istotnym elementem, który różni te dwa pojęcia, jest akcent, jaki kładzie się na ekonomiczny charakter i ekonomiczne znaczenie działań społecznych¹²¹. Podążając za wzorem niektórych państw europejskich, cechą charakterystyczną podmiotów ekonomii społecznej jest działalność w zakresie produkcji dóbr i usług, które zapewniają członkom tych podmiotów realizację określonych potrzeb społecznych.

Zrozumienie roli współczesnej ekonomii społecznej jest na tyle istotne, że oczekując na jakiegokolwiek efekty w jej działalności skierowanej na realizację celów społecznych, trzeba koniecznie brać pod uwagę i ten fakt, iż w dobie obecnej zanika w zasadzie jednolity jej model. Często jest on wiązany z pojęciem „tradycyjnej ekonomii społecznej”, do której zalicza się stowarzyszenia i fundacje prowadzące działalność gospodarczą lub odpłatną działalność pożytku publicznego, a także towarzystwa ubezpieczeń wzajem-

¹²¹ *Ibidem.*

nych¹²². W nieco innym znaczeniu sektor tzw. „nowej ekonomii społecznej”, staje się pojęciem wyraźnie wartościującym działania, które prowadzą ku reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Tworzą go m.in.: spółdzielnie socjalne, przedsiębiorstwa społeczne, centra integracji społecznej, jak również zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej.

Nasuwać się mogą w tym miejscu pewne wątpliwości, a mianowicie – jak dostosować formułę prawną fundacji będącej „rdzeniem” organizacji trzeciego sektora do pojęcia ekonomii społecznej, w ramach której podmioty lokują się gdzieś pomiędzy działaniami organizacji *non profit* a działaniami instytucji i firm rynkowych. Co więcej, czy fundacje należą do kategorii podmiotów ekonomii społecznej obok np. spółdzielni socjalnych.

Warto zaznaczyć, iż w literaturze ekonomicznej od dawna istnieje spór o sens istnienia fundacji jako organizacji trzeciego sektora w gospodarce rynkowej¹²³. Wśród badaczy podejmujących się próby analizy działalności ekonomicznej fundacji jako organizacji pozarządowych występuje powszechna świadomość, iż nakreślenie wyraźnej linii demarkacyjnej oddzielającej to, co „obywatelskie” i „ekonomiczne” jest niezwykle trudne, jeśli nie niemożliwe do przeprowadzenia. Niektórzy autorzy twierdzą, iż warunkiem do tego, by fundacje stały się nową instytucjonalną formą rozwiązywania problemów społecznych, jest posiadanie przez nie zdolności do generowania własnych środków, które pozwoliłyby na uniezależnienie się od publicznych czy prywatnych donatorów, a tym samym ustalanych przez nich i właściwych im celów oraz reguł działania¹²⁴. Wydaje się sprawą oczywistą, że tak pomyślana ekonomizacja (która nie może być przy tym utożsamiana

¹²² Zob. szerzej: A. Baczko, A. Ogrocka, *Społeczny kontekst rozwoju ekonomii społecznej w Polsce w latach 2005–2007. Raport z badań*, Warszawa 2008, s. 19 i n.

¹²³ G. Przesławska, *Relacje administracji publicznej z trzecim sektorem w teorii i praktyce*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, Wrocław 2011, s. 363.

¹²⁴ *Ibidem*.

z działalnością gospodarczą, gdyż stanowi tylko jedną z form ekonomizacji działań) wyróżnionych podmiotów z natury rzeczy musi zderzać się z działaniami instytucji i firm rynkowych. Trudno oczywiście zaprzeczyć, że powyższa sytuacja rodzi szereg poważnych wyzwań dla organizacji trzeciego sektora. Jakkolwiek dobrze zorganizowana, skuteczna działalność ekonomiczna może być istotnie źródłem środków koniecznych dla rozwoju organizacji, to jednak skutkiem tego rodzaju procesów może być izomorfizacja¹²⁵ sektorów, czyli w tym przypadku zaniknięcie różnic pomiędzy sektorem trzecim a biznesem lub administracją. Trend ten widoczny jest w krajach zachodnich, ale także w coraz większym stopniu w Polsce. Powodem, dla którego poszczególne teorie na temat sektora ekonomii społecznej cieszą się aktualnie dużym zainteresowaniem, jest z jednej strony pewne przyrzeczenie ich przewidywalności, to jest przekonanie, iż realizacja przez podmioty tego sektora szeroko rozumianych celów społecznych, na który przeznaczany jest wypracowany zysk, doprowadzi do nierynkowej gospodarki społecznej, gdzie będą zaspokajane potrzeby osobiste i społeczne, niemożliwe do zaspokojenia przez rynek¹²⁶. Z drugiej zaś strony sektor ten jest czynnikiem transformacji poprzez stwarzanie instytucjonalnych działań mających na celu reintegrację społeczno-zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które na otwartym rynku pracy mają problemy ze znalezieniem pracy.

¹²⁵ Granice pomiędzy sektorem publicznym (rządowym), prywatnym (biznesem) i pozarządowym ulegają zatarciu. Izomorfizacja sektorów, czyli w tym przypadku zaniknięcie różnic pomiędzy sektorem pozarządowym a biznesem lub administracją, wiązać się może z powielaniem zachowań biznesowych z jednej strony, a z drugiej – dostarczaniem usług publicznych. Trend ten widoczny jest w krajach zachodnich, ale także w coraz większym stopniu w Polsce. Wyraża się w wielu obszarach – np. społecznej odpowiedzialności biznesu, powstawaniu fundacji korporacyjnych, tworzeniu przedsiębiorstw społecznych. Powstają organizacje, które łączą aktywność o charakterze społecznym z biznesowym podejściem i modelem zarządzania. Organizacje pozarządowe ze swoją działalnością wchodzą też w obszary, które dotychczas były domeną państwa, dostarczając usług publicznych w dziedzinach opieki zdrowotnej czy edukacji.

¹²⁶ Por. K. Leśniak-Moczuk, *Podstawy polityki społecznej w społeczeństwie globalnym*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red.), *Ekсклюzja i inkluzja społeczna*, Toruń 2005, s. 54.

Nie dysponuję żadną ścisłą metodą naukową, która pozwoliłaby na zbudowanie nie tyle obiektywnych, co w miarę wiarygodnych hipotez dotyczących roli instytucji ekonomii społecznej w pomyślanym rozwoju społecznym postrzeganym w epoce XXI wieku. Zakładam – za J. Wilkinem – że zjawisko gospodarowania „[...] z budowaniem więzi społecznych, których zasadniczym celem jest wzmocnienie bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego ludzi”¹²⁷ są powiązane ze sobą na tyle spójnie, iż mogą tworzyć w miarę przewidywalny wzorzec ogólnych trendów. Warto również w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że zarówno sektor pozarządowy, jak i sektor ekonomii społecznej jest reakcją na niezdolność tak rynku, jak i państwa w realizacji polityki spójności społeczno-gospodarczej, w szczególności w tworzeniu miejsc pracy i zwalczaniu wykluczenia społecznego. Tak np. jednym z przejawów ograniczania ekskluzji społecznej jest instytucja spółdzielczości socjalnej¹²⁸, której członkami mogą być również organizacje

¹²⁷ J. Wilkin, *Czym jest gospodarka społeczna i jakie ma znaczenie we współczesnym społeczeństwie?* „Ekonomia Społeczna” 2002, nr 1, s. 12.

¹²⁸ Należy zaznaczyć, iż spółdzielczość w nowoczesnym tego słowa znaczeniu powstała i rozwinęła się w Europie w XIX w. Ogólnie mówiąc, przesłanką powstania spółdzielczości była sytuacja ekonomiczna i społeczna w XIX w., wywołana szybkim rozwojem kapitalizmu po rewolucji przemysłowej. W literaturze za początek nowoczesnej spółdzielczości uważa się zorganizowanie w 1844 roku przez robotników w Rochdale w Wielkiej Brytanii spółdzielni o nazwie Stowarzyszenie Sprawiedliwych Pionierów. Demokracja rochdelczyków nie tylko na prawach, ale i na obowiązkach wobec spółdzielni. Członkowie spółdzielni byli zobowiązani do lojalności wobec spółdzielni, tj. do koncentrowania w niej wszystkich swoich zakupów, oraz wykonywali bezpłatnie szereg funkcji na rzecz spółdzielni – zob. K. Boczar, *Spółdzielczość*, Warszawa 1979, s. 56. W tym samym czasie równoległe ze spółdzielniami produkcyjnymi czy rolniczymi w całej Europie rozwijały się spółdzielnie kredytowe, między innymi Kasy Raiffaisena. Animatorami wczesnych form spółdzielczości byli w wielu krajach (Wielka Brytania, Belgia, Skandynawia) socjaliści, którzy budowanie gospodarki spółdzielczej uważali za metodę zbudowania alternatywy dla kapitalizmu. Warto też dodać, iż pod koniec XIX w. pojawiły się pierwsze akty legislacyjne poświęcone spółdzielczości, np. w Danii, Holandii, Francji czy Niemczech – zob. J. Brzozowska, *Spółdzielnie socjalne*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Stowarzyszenie Klond/Jawor 2008, s. 64. Jakkolwiek spółdzielczość stanowi współcześnie rdzeń tradycyjnej ekonomii społecznej w realizacji nowej polityki społecznej i zatrudnienia, to jednak, jak wskazuje wielowiekowe doświadczenie historyczne, tradycje polskiego ruchu spółdziel-

sektora pozarządowego, prowadzące działalność statutową na rzecz reintegracji społecznej i zawodowej mieszkańców gminy. Spółdzielczość socjalna jako forma zabezpieczenia społecznego powiązana z działalnością rynko-

czego mają swoją specyfikę w porównaniu z innymi krajami Europy czy świata. Do ważnych przesłanek rozwoju spółdzielczości na ziemiach polskich należała chęć samoobrony przed dyskryminacją ekonomiczną i społeczną narodu niemającego własnego bytu państwowego. Przejawiało się to w organizowaniu niezależnych od zaborcy spółdzielni o wyraźnym charakterze narodowym. Prekursorem idei spółdzielczości, realizatorem zespołowego gospodarowania był Stanisław Staszic. Kierując się względami społeczno-reformatorskimi, utworzył on w 1816 r. Hrubieszowskie Towarzystwo Rolnicze Ratowania się Wspólnie w Nieszczęściach. Jakkolwiek podstawą Towarzystwa była fundacja o charakterze filantropijnym, to jednak jego działalność miała wiele z elementów samopomocy zrzeszeniowej – zob. K. Boczar, *op. cit.*, s. 74–75. Później powstawały w Polsce, na terenach zaboru pruskiego, spółdzielnie kredytowe Mieczysława Łyskowskiego, banki ludowe pod patronatem ks. Augustyna Szamarzewskiego czy ks. Piotra Wawrzyniaka i spółdzielnie kredytowe Maksymiliana Jackowskiego. Natomiast na terenach zaboru austriackiego rozwinęły się różne typy spółdzielczości. Poza spółdzielczością spożywców, działającą w miastach i ośrodkach górniczych, na szczególną uwagę zasługiwały na wsi „stefczykówki” odpowiadające założeniom Raiffeisena. Po uzyskaniu niepodległości działalność spółdzielni warunkowały trudności, przed jakimi stanęło państwo polskie. Chodziło o trudny problem narodowościowy oraz o skomplikowane stosunki polityczne. Jedną z podstawowych trudności funkcjonowania spółdzielni w Polsce była różnorodność ustawodawstwa regulującego ich działalność w poszczególnych zaborach. Spółdzielczość okresu międzywojennego odegrała istotną rolę w rozwoju kraju, zwłaszcza w zakresie budownictwa mieszkaniowego, handlu i produkcji rolnej. Sprzyjały temu zarówno przejrzyste i przyjazne spółdzielczości przepisy prawne, jak i atmosfera, jaka otaczała ruch spółdzielczy i jego idee. Szczególną kartę swej historii zapisała spółdzielczość w okresie okupacji dzięki swej zaradności gospodarczej, postawie patriotycznej i prężnemu nurtowi postępowemu. Spółdzielczość stwarzała oparcie materialne w formie posiadania lub bezpośrednich zasiłków dla wielu działaczy politycznych czy kulturalnych, często ukrywających się pod przybranym nazwiskiem. Pomagała też ruchowi oporu, skupiając część wyników na nieoficjalnych kontaktach (tzw. „lewe kasy”) – por. K. Boczar, *op. cit.*, s. 140–141. Po zakończeniu drugiej wojny światowej ruch spółdzielczy rozwijał się dwutorowo. W krajach bloku socjalistycznego (w tym, m.in. w Polsce) został wprzęgnięty w walkę ideologiczną na potrzeby nowego systemu. Pozbawiono spółdzielczość ważnych i istotnych cech takich jak samorządność, niezależność, uzależniając ruch spółdzielczy (i spółdzielnie) od decyzji politycznych i organów centralnych. Dopiero na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, ruch spółdzielczy w Polsce zaczął odzyskiwać niezależność. Tymczasem, w większości rozwiniętych krajów demokratycznych, spółdzielczość ewoluowała i dostosowywała się do realiów nowoczesnej gospodarki rynkowej. Przejmując od firm komercyjnych sposoby i metody funkcjonowania na konkurencyjnym rynku, zachowując jednak zasady spółdzielczości.

wą¹²⁹ realizuje program aktywizacji zawodowej osób zaliczanych do grupy tzw. niskiej zatrudnialności. Instytucja spółdzielczości socjalnej (wraz z zatrudnieniem socjalnym) jest elementem praktyki gospodarki społecznej realizującej zasady ekonomii społecznej – w której podstawowym celem jest integracja słabszych grup z resztą społeczeństwa. Aktualnie spółdzielnie socjalne są podmiotami szeroko rozumianej ekonomii społecznej¹³⁰.

Obowiązująca ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych¹³¹ daje możliwość tworzenia takich podmiotów nie tylko przez trzy zasadnicze grupy, tj.: osoby bezrobotne, niepełnosprawne oraz wymienione w ustawie o zatrudnieniu socjalnym (m.in.: bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności czy też osoby uzależnione od alkoholu, narkotyków lub innych środków odurzających itp.), ale też przez inne osoby prawne. Stosownie do przepisów ustawy spółdzielnię socjalną mogą również założyć co najmniej dwie spośród następujących osób prawnych: organizacje pozarządowe w rozumieniu ustawy o działalności pożytku

¹²⁹ Szerzej: H. Izdebski, *Spółdzielnie socjalne a organizacje pozarządowe – przewidywane skutki Ustawy o spółdzielniach socjalnych*, „Trzeci Sektor” 2007, nr 7, s. 13.

¹³⁰ Instytucja spółdzielni socjalnej została wprowadzona ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która odpowiednio znowelizowała ustawę z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, z późn. zm.). Obecnie zasady zakładania i prowadzenia spółdzielni socjalnych opisane są w oddzielnej ustawie. Obowiązująca ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych rozwija ideę spółdzielni, opisuje zasady jej zakładania i prowadzenia, wylicza uprawnienia spółdzielni socjalnych. Ze względu na typ i formę prowadzonej działalności – chodzi o działalność spółdzielczą – dla osób współpracujących w ramach spółdzielni socjalnej nadal ważne są również ogólne regulacje dotyczące spółdzielczości, zapisane w prawie spółdzielczym. Wypada zaznaczyć, iż działalność spółdzielni socjalnych w Polsce, odwołująca się do włoskich wzorców, wskazuje, iż mają one za zadanie łączyć integrację społeczną osób wykluczonych (ekskludowanych) z działalnością gospodarczą i zawodową swoich członków – osób doświadczających trudności na rynku pracy – zob. A. Baczek, A. Ogrocka, *op. cit.*, s. 23. Wypada też wspomnieć, że włoska ustawa z 1991 r. wprowadziła rozróżnienie dwóch rodzajów tych instytucji, tj. spółdzielni socjalnych, których celem było świadczenie usług w sektorze społecznym oraz spółdzielni socjalnych, które z kolei miały na celu reintegrację zawodowo-społeczną grup zagrożonych wykluczeniem – zob. J. Brzozowska, *op. cit.*, s. 67.

¹³¹ Dz. U. Nr 94 poz. 651 z późn. zm.

publicznego i o wolontariacie, jednostki samorządu terytorialnego oraz kościelne osoby prawne. Pewną niejasność może wzbudzać zapis dopuszczający podmioty sektora publicznego (jednostki samorządu terytorialnego) do tworzenia spółdzielni socjalnych. Tak więc, jeżeli spółdzielnie socjalne są tworzone i prowadzone przez podmioty sektora publicznego, trudno mówić o przynależności tych instytucji do sektora ekonomii społecznej. Dotyczy to również centrum integracji społecznej oraz zakładu aktywności zawodowej, które mogą być tworzone i prowadzone zarówno przez instytucje niepubliczne, jak i podmioty publiczne.

Trzeba jednocześnie zdawać sobie sprawę z tego, że w wielu krajach istnieje tendencja do „uspółkowiania” spółdzielni, czyli w praktyce do likwidacji ruchu spółdzielczego. Tymczasem spółdzielczość to nie tylko gospodarowanie, lecz także ruch społeczno-gospodarczy. Spółdzielnia, w odróżnieniu od spółki prawa handlowego, zajmuje się równoległe i działalnością gospodarczą, i społeczną na rzecz swoich członków. Działalność spółdzielni służy nie tylko maksymalizacji dochodów, ale i zaspokajaniu rozmaitych potrzeb spółdzielców. W ten oto sposób w 1995 r. na Kongresie Międzynarodowego Związku Spółdzielczego w Manchester wyraźnie wskazano różnice między spółdzielniami a spółkami. Wedle przyjętej tam definicji spółdzielnia jest autonomicznym zrzeszeniem osób, które zjednoczyły się dobrowolnie w celu zaspokojenia aspiracji i potrzeb ekonomicznych, kulturalnych i socjalnych, poprzez założenie wspólnego, demokratycznie zarządzanego przedsiębiorstwa. Spółdzielnie opierają działalność na wartościach samopomocy, wspólnej odpowiedzialności, demokracji, równości, sprawiedliwości i solidarności. Takich zasad nie muszą zaś przestrzegać spółki, które w odróżnieniu od spółdzielni (jako zrzeszenia osób) są zrzeszeniem kapitału.

Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że działalność spółdzielni na rzecz tzw. społecznej reintegracji jej członków oznacza, że działania te mają na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub

pobytu. Z kolei działania w kierunku zawodowej reintegracji członków spółdzielni mają na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia zatrudnienia na rynku pracy. Działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej. Spółdzielnia socjalna może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych. Środki na utworzenie spółdzielni socjalnej można otrzymać we właściwym terytorialnie urzędzie pracy, w ramach środków przeznaczonych na promocję zatrudnienia. Wprawdzie cel zawodowej reintegracji mogą realizować wyróżnione podmioty na różne sposoby, to jednak jednym z nich jest tzw. „przejściowe zatrudnienie”, które polega na nabywaniu doświadczenia zawodowego, czego konsekwencją ma być późniejsze znalezienie miejsca pracy na otwartym rynku.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że oprócz spółdzielni socjalnych jednostkami organizacyjnymi realizującymi reintegrację zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym są „centra integracji społecznej” tworzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym¹³² oraz „zakłady aktywności zawodowej” działające na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹³³. Pierwsza z wyróżnionych ustaw stwarza podstawy do kompleksowych działań mających na celu reintegrację społeczno-zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które na otwartym rynku pracy mają problemy ze znalezieniem zatrudnienia. Chodzi tu w szczególności o: bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności; uzależnionych od alkoholu, którzy zakończyli program psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego; uzależnionych od narkotyków i innych środków odurzających, którzy zakończyli program terapeutyczny; chorych psychicznie; bezrobot-

¹³² Dz. U. z 2003 r. Nr 122, poz. 1143 ze zm.

¹³³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.

nych; zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem; uchodźców realizujących indywidualny program integracji. Osoby te ze względu na wykluczenie społeczne nie mogą własnym staraniem, ze względu na swoją sytuację życiową, zaspokoić swoich podstawowych potrzeb tego stanu. W świetle założeń ustawy reintegrację zawodową i społeczną osób zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem mogą realizować centra integracji społecznej, które mogą być tworzone m.in. przez organizacje pozarządowe, których celem jest odpowiednie przygotowanie zawodowe osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem na rynku pracy.

Trzeba też zaznaczyć, iż centrum aktywności społecznej zgodnie z przepisami cyt. ustawy jest instytucją mającą charakter przede wszystkim edukacyjny, a jednym z elementów programu edukacyjnego może być praca uczestników w ramach działalności wytwórczej, handlowej, usługowej lub działalności wytwórczej w rolnictwie, którą centrum może prowadzić. Ustawa wyraźnie wskazuje, że taka działalność centrum nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej¹³⁴.

Z kolei zakład aktywności zawodowej jest tworzony w celu zatrudnienia osób niepełnosprawnych o znacznym stopniu niepełnosprawności, a także w celu rehabilitacji zawodowej i społecznej tych osób oraz przygotowania ich do aktywnego życia w otwartym środowisku na miarę ich indywidualnych możliwości. Dodajmy, iż zakład jest wyodrębnioną organizacyjnie i fi-

¹³⁴ Ustawa o zatrudnieniu socjalnym wyposaża centrum aktywności społecznej w możliwość zaoferowania uczestnikom szczególnej formy świadczeń, zwanych świadczeniami integracyjnymi. Świadczenie integracyjne wypłaca się uczestnikom raz w miesiącu. Nowelizacja ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1567) wprowadziła również możliwość przyznania uczestnikowi programu motywacyjnej premii integracyjnej w wysokości uwzględniającej jego zaangażowanie oraz postępy. Wysokość premii nie może jednak przekroczyć 20% świadczenia integracyjnego. Należy podkreślić, że pomiędzy uczestnikiem zajęć a centrum integracji społecznej nie ma stosunku pracy (w rozumieniu przepisów prawa pracy), a zatem świadczenie integracyjne nie jest wynagrodzeniem z tytułu umowy o pracę. Uczestnicy centrum nadal figurują w ewidencji urzędów pracy jako osoby posiadające status osób długotrwale bezrobotnych lub osób poszukujących pracy.

nansowo jednostką utworzoną przez powiat, gminę, stowarzyszenie lub inną organizację społeczną, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych. Jednocześnie zgodnie z przepisami ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych osobami niepełnosprawnymi są osoby, których stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia wypełnianie ról społecznych, a w szczególności zdolności do wykonywania pracy zawodowej¹³⁵.

Najogólniej można by przyjąć, iż wskazane wyżej instytucje ekonomii społecznej nastawione są na zewnętrznych beneficjentów zaliczanych do grup defaworyzowanych. Jak trafnie podkreśla B. Szopa – jest to „rozwińcie ideę przedsiębiorczości o zobowiązania socjalne”¹³⁶.

¹³⁵ Szczegółowy sposób, tryb i warunki tworzenia, finansowania i działania zakładów aktywności zawodowej określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2007 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz. U. Nr 242, poz. 1776). W rozporządzeniu tym zawarto m.in. czas pracy i rehabilitacji osób zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności oraz sposób tworzenia i wykorzystywania zakładowego funduszu aktywności. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia gmina, powiat oraz fundacja, stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, składają we właściwej jednostce organizacyjnej samorządu województwa wniosek o dofinansowanie ze środków *PFRON*. Pozytywne rozpatrzenie wniosku jest podstawą do zawarcia umowy między właściwą jednostką organizacyjną samorządu województwa a organizatorem (wnioskodawcą) o dofinansowanie ze środków *PFRON* kosztów utworzenia i działania zakładu. Umowa powinna określać w szczególności: 1) wysokość, termin oraz sposób przekazania środków Funduszu przeznaczonych na utworzenie zakładu, z podziałem na poszczególne rodzaje kosztów; 2) wysokość, termin oraz sposób przekazywania środków Funduszu przeznaczonych na działalność obsługowo-rehabilitacyjną zakładu do końca danego roku kalendarzowego, z podziałem na poszczególne rodzaje kosztów; 3) warunki renegotjacji umowy; 4) termin zawarcia umowy ubezpieczenia wyposażenia i środków trwałych dofinansowywanych ze środków Funduszu. Strony umowy określają corocznie, nie później niż do dnia 30 listopada, w formie aneksu do umowy, wysokość środków Funduszu na działalność obsługowo-rehabilitacyjną zakładu w roku następnym z uwzględnieniem podziału na poszczególne rodzaje kosztów dofinansowywanych ze środków Funduszu. Umowa wygasa z dniem utraty przez zakład statusu zakładu aktywności zawodowej.

¹³⁶ B. Szopa, *Ekonomia społeczna z perspektywy ekonomii tradycyjnej*, „Ekonomia Społeczna. Kwartalnik” 2007, nr 1/1, s. 16.

2.3.2. Czy fundacje należą do kategorii podmiotów ekonomii społecznej?

Z pobieżnego przeglądu literatury odczytać można, iż w zakresie pojęcia ekonomii społecznej mieszczą się również fundacje tworzące sektor pozarządowy. Niemniej jednak samo już zestawienie tych podmiotów pozarządowych i ekonomii społecznej tłumaczy w jakimś stopniu, że te dwa pojęcia kryją w sobie różne treści. Dodać należy ponadto i to, że pojęcie organizacji pozarządowej używane jest w znaczeniu prawnym, podczas gdy termin „ekonomia społeczna” nie jest pojęciem ustawowym; stanowi wynik uogólnienia norm prawnych, które ją wyrażają. Dla teorii więc istnieje problem, jaką treść powinny zawierać normy prawne, aby można było daną koncepcję i praktykę gospodarowania traktować jako ekonomię społeczną.

Jakkolwiek istota ekonomii społecznej nie wywołuje w zasadzie sporów, to jednak poglądy na to pojęcie są już różne. Dyskusje rozpoczynają się od momentu wyboru kryterium rozróżnienia między sektorem pozarządowym a sektorem ekonomii społecznej. W szczególności jest kwestią sporną, czy tę różnicę można oprzeć na formach prawnych funkcjonowania podmiotów tych sektorów czy też na kryterium ekonomiczno-społecznym. Zwrócić należy jeszcze uwagę, iż bez odwołania się do podstaw prawnych nie można odtworzyć pojęcia ekonomii społecznej, jak i bez odwołania się do teorii nie można właściwie tworzyć i stosować przepisów prawnych.

Wstępnie można przyjąć, że ekonomia społeczna zakłada istnienie występowania różnych form jej realizacji. W kształtowaniu tych właśnie form wyraża się jej rozwój.

Jakkolwiek zrozumiałe są tendencje wypracowania możliwie jak najbardziej szerokiego zakresu pojęciowego podmiotów ekonomii społecznej (m.in.: spółdzielni socjalnych, podmiotów prowadzących zakłady aktywności zawodowej i centrów integracji społecznej)¹³⁷, to jednak wiąże się to

¹³⁷ Warto w tym miejscu wspomnieć, że oprócz spółdzielni socjalnych jednostkami organizacyjnymi realizującymi reintegrację zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym są „centra integracji społecznej” tworzone na podstawie prze-

z potrzebą określenia definicji prawnej „podmiotu ekonomii społecznej”. Dotyczy to również pojęcia „ekonomii społecznej”, które nie było i nie jest nadal definiowane wprost w aktach prawnych. Nadal bowiem pod tym pojęciem (mimo wielości studiów, jakie mu poświęcono) trzeba będzie rozumieć różne treści, a to samo już zmusza do szukania kryteriów ściślejszych i do przeprowadzenia dalszych klasyfikacji jej podmiotów.

Analizując zakres pojęcia podmiotów ekonomii społecznej, z góry można stwierdzić, że nie ma się do czynienia z instytucjami pod względem prawnym identycznymi, choć niewątpliwie mogącemu służyć wspólnemu celowi. Na tym więc etapie „podmiot ekonomii społecznej” należy uznać za zupełnie nową konstrukcję teoretyczną, która stanowi niewątpliwie załączek nowej koncepcji ekonomii społecznej, ale też ma znaczenie szersze – jako nowa forma strukturalna ekonomii społecznej. Zaliczanie więc już dzisiaj (w pewnym ograniczonym zakresie) do jednej kategorii pojęciowej podmiotu ekonomii społecznej np. organizacji pozarządowych w rozumieniu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie jest dla ustaleń prawnych dostatecznie konstruktywne. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż termin „organizacja pozarządowa” ma określoną treść prawną i nie można go traktować jako równoznacznego np. ze spółdzielnią socjalną. Pozostaje jeszcze jednak zasadnicza kwestia – o charakterze już dyskusyjnym – dotycząca znaczenia kryterium działalności gospodarczej lub odpłatnej działalności pożytku publicznego dla rozstrzygnięcia o wyodrębnieniu tych organizacji jako podmiotów ekonomii społecznej. Po pierwsze, posłużenie się wyróżnionym kryterium wprowadza dużą zależność (i dowolność) pojęcia fundacji jako podmiotu ekonomii społecznej od ustawowego rozumienia treści i zakresu tej działalności przyznanej na gruncie ustawy o fundacjach i ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

pisów ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz „zakłady aktywności zawodowej” działające na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.).

Z punktu widzenia prawa może powstać więc problem odpowiedniego zaklasyfikowania fundacji w całokształcie podmiotów trzeciego sektora. Po drugie, pojęcie podmiotu ekonomii społecznej nie jest wprost zdefiniowane w przepisach prawnych, występuje natomiast coraz częściej, ale na ogół nie samodzielnie, lecz w powiązaniu z jakimś określeniem, jak np. spółdzielnia socjalna, centrum integracji społecznej, zakład aktywności zawodowej. Ze-spół elementów prawnych towarzyszących nazwie podmiot ekonomii społecznej w poszczególnych aktach prawnych jest różny. Takie szerokie ujęcie ma charakter przede wszystkim polityczny, docelowy, a nie upoważnia do identycznego traktowania pod względem prawnym wszystkich instytucji (w tym fundacji), które można by tym pojęciem objąć.

Rozdział 3

FUNDACJE JAKO GRUPY INTERESU

3.1. Kilka uwag na temat pojęcia grup interesu

Szczególnie sporne w literaturze jest zagadnienie pozycji fundacji jako grup interesu. Należy to tłumaczyć przede wszystkim tym, iż działalność grup interesu nie mieści się niewątpliwie w przedmiocie regulacji prawnej fundacji. Odmienność tych pojęć nie ulega dyskusji. Jednakże ten wyłącznie fakt nie stoi jeszcze na przeszkodzie do zaliczenia fundacji jako grup interesu, których działalność jest uznawana – zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych – nie tylko za oczywisty składnik życia politycznego, lecz również za legalną i oficjalnie akceptowaną formę uczestnictwa w procesach kształtowania ważnych decyzji publicznych. Istotną kwestią jest tzw. powiązanie legalne między określonymi grupami interesu (nacisku) i administracją publiczną. Tytułem egemplifikacji można np. wymienić zlecenie fundacjom i innym organizacjom pozarządowym wykonywanie zadań publicznych¹³⁸.

Celowe jest jednak, zanim pokrótce odniesiemy się do relacji między fundacjami jako grupami interesu a administracją publiczną, podjęcie próby określenia pojęcia grup interesu. Kłopot z użyciem tego terminu bierze się stąd, iż bywa on raz stosowany do opisu prowadzonej przez nie działalności, a kiedy indziej wykorzystuje się go w odniesieniu do wypełnianych przez nie podstawowych funkcji w stosunku do struktur państwa¹³⁹. Pojęcie to do-

¹³⁸ Według G. Petersa wyróżnia się cztery wzory relacji łączących administrację publiczną z grupami nacisku: legalny charakter wzajemnych powiązań, klientelizm, parantelizm oraz nieprawomocny charakter wzajemnych powiązań, G. Peters [w:] J. Hauzner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2006, s. 227.

¹³⁹ Według P. Prossa grupy nacisku wypełniają trzy podstawowe funkcje w stosunku do struktur państwa: artikulacyjną, która polega na reprezentowaniu wobec państwa róż-

czekało się szeregu trafnych analiz, głównie w socjologicznej i politologicznej literaturze przedmiotu. Dla przykładu: Gabriel Almond i G. Bingham Powell definiują grupę interesu jako grupę jednostek połączonych więzami wspólnych interesów lub korzyści, której członkowie mają świadomość istnienia tych więzów¹⁴⁰. Poza tym w najnowszych studiach socjologicznych i politologicznych zwraca się uwagę, że grupy interesu oddziałują na rząd, parlament, partie polityczne, opinię publiczną i tym samym wpływają na polityczne rozstrzygnięcia. Tak np. w politologii niemieckiej pod pojęciem grup interesu rozumie się „trwałe organizacyjne zespolenia, oparte na swobodnej inicjatywie zainteresowanych, które starają się zapewnić najróżniej-

nicowanych interesów społeczno-ekonomicznych oraz prowadzeniu mediacji z rządem w imieniu określonych interesów; ekspercką polegającą na dostarczaniu administracji i politykom szczegółowej wiedzy na temat poszczególnych obszarów życia społecznego; legitymizacyjną polegającą na publicznej akceptacji określonych działań państwa i braniu na siebie części odpowiedzialności za realizowaną politykę – zob. P. Pross, *Group Politics and Public Policy*, Toronto 1986, s. 69–71. Grupy nacisku prowadzące lobbying, wpływając na decyzje polityczne, kształtują również rzeczywistość gospodarczą. Demokratyczny system rządzenia, który powstał w wyniku procesu historycznego, opiera się na trzech podstawowych zasadach: wolności jednostki, równości i uczestnictwie obywatela w rządzeniu – zob. A. Downs, *The Evolution of Democracy: How Its Axioms and Institutional Forms Have Been Adapted to Changing Social Forces*, „Dædalus”, vol. 116, No. 3, Futures (Summer, 1987), s. 131. A. Downs definiuje demokrację jako system polityczny charakteryzujący się następującymi cechami: – występuje konkurencja pomiędzy dwoma lub większą liczbą partii politycznych o zdobycie kontroli; – partię lub koalicję partii, która zdobyła większość głosów, kontroluje do następnych wyborów aparat rządzący; – przegrywające w wyborach partie nie próbują zapobiec przejściu władzy przez zwycięzców; – partie, które wygrywają wybory, nie próbują wykorzystać władzy w celu uniemożliwienia startu przegranym w następnych wyborach; – każdy obywatel posiada jeden i tylko jeden głos podczas każdego wyborów – A. Downs, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, „Journal of Political Economy”, vol. 65, No. 2 (Apr. 1957), s. 3.

¹⁴⁰ Gabriel Almond, G. Bingham Powell, *Grupy interesu*, [w:] M. Ankwicz (red.), *Władza i polityka*, In Plus, Warszawa 1986, przekład z: Gabriel Almond, G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Development Approach*, Boston 1966, ss. 74–79. O grupie interesu możemy mówić, jeśli istnieje jakaś zbiorowość połączona wspólnymi celami lub interesami, która podejmuje działania wpływające na politycznych decydentów, mające na celu realizacji – zob.: S. Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie”, nr 3 z 1998, s. 106.

szym interesom grupowym wpływ na decyzje państwa, na rynek lub inne ekonomiczne, socjalne lub kulturalne procesy; nie są one jednak gotowe uczestniczyć w procesach politycznych poprzez przyjęcie odpowiedzialności za rządy¹⁴¹. Podobne stanowisko wyraża Samuel Finer, według którego grupy interesu to „ogół organizacji o tyle, o ile ich aktywność w danym momencie dotyczy uzyskania wpływu na działania władz publicznych w kierunku przez nie wybranym, chociaż (odmiennie niż partie polityczne) nigdy nie przygotowały się do bezpośredniego rządzenia krajem¹⁴². Warto również zaznaczyć, że obok terminu „grupa interesu” stosuje się również określenia: grupy nacisku, podmioty wpływu (które odnoszą się przede wszystkim do grup interesów ekonomicznych, takich jak związki zawodowe czy organizacje pracodawców)¹⁴³ oraz grupy lobbujące koncentrujące się wyłącznie na procesie legislacyjnym i jego uczestnikach¹⁴⁴. W krajach wysoko rozwiniętych grupy nacisku – chociaż często krytykowane – uważane są za element społeczeństwa obywatelskiego. Traktowane są jako integralny składnik społeczeństw pluralistycznych, gospodarki rynkowej i konkurencji, a lobby jest czymś w rodzaju pośrednika między obywatelem a władzą. Jakkolwiek grupy interesów mają wpływ na politykę państwa oraz decyzje or-

¹⁴¹ S. Łodziński, *Parlamentarny korporacjonizm – grupy interesu w niemieckim systemie politycznym*, „Informacja” 1993, nr 216, s. 3.

¹⁴² Zob. D. Długosz, *Władza wykonawcza a grupy interesów. Podstawowe kwestie teoretyczne i praktyka polskiej administracji*, [w:] J. Czapotowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 219.

¹⁴³ H. Izdebski, *Administracja w systemie politycznym*, [w:] J. Hauzner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 226.

¹⁴⁴ S. S. Andersen i K. A. Eliassen definiują lobbying jako uczestnictwo w procesie tworzenia polityki takich aktorów, którzy niekoniecznie muszą być reprezentatywni i których uczestnictwo nie jest regulowane. Odróżniają oni lobbying od reprezentacji interesów, która z kolei charakteryzuje się wysokim stopniem reprezentatywności i uporządkowanymi kontaktami z instytucjami podejmującymi decyzje – zob. S.S. Andersen, K.A. Eliassen, *Complex Policy-Making: Lobbying the EC*, [w:] S.S. Andersen, K. A. Eliassen (red.), *Making Policy in Europe. The Europeanization of National Policy-Making*, London, Thousand Oaks, New Delhi: SAG E Publications 1996, s. 45. Zob. D. Długosz, *op. cit.*, s. 220.

ganów państwowych, to jednak ich celem nie jest udział w sprawowaniu władzy. Można powiedzieć, że wyróżnione grupy dążą „do maksymalizacji wpływu na władzę bez konieczności jej zdobywania”¹⁴⁵.

Warto również w tym miejscu zwrócić uwagę na typologię grup interesu. Istnieją różne podziały klasyfikacyjne występujące w obrębie omawianego pojęcia. Są one zawsze uzależnione od przyjętych kryteriów. Jeśli przyjmiemy kryterium struktury i siły wpływu, wyróżnimy grupy: niestrukturyzowane (stanowiące krótkotrwały wyraz zbiorowych emocji negatywnych), niezrzeszeniowe (charakteryzujące się słabym zorganizowaniem lub nawet jego brakiem i działające epizodycznie), instytucjonalne (które są dobrze zorganizowane i zdolne do wywierania wpływu na państwo, jak np. armia, biurokracja, kościoły), zrzeszeniowe (powołane specjalnie w celu promowania interesów swoich członków, do których należą między innymi organizacje przedsiębiorców i pracodawców, stowarzyszenia etniczne, stowarzyszenia wyznaniowe, grupy obywatelskie). Jeżeli założymy kryterium celu – odróżnić wówczas możemy grupy interesu, których zadaniem jest obrona interesów sektorowych, i grupy powołane do osiągnięcia specyficznie określonych celów, których członków nie łączą wspólne interesy, ale raczej postawa wobec pewnych problemów¹⁴⁶. Inny typ klasyfikacji to podział na grupy wewnętrzne i zewnętrzne, według kryterium relacji do instytucji publicznych. Grupy wewnętrzne (*insider groups*) mają zagwarantowany, uprzywilejowany zinstytucjonalizowany dostęp do ośrodków władzy za pomocą stałych konsultacji oraz dostarczania fachowych ekspertyz na żądanie¹⁴⁷. Dość często grupy te stają się również immanentną częścią procesu decyzyjnego i otrzymują określone uprawnienia formalne. W praktyce europejskiej są to wyłącznie wielkie ekonomiczne grupy interesu (związki zawodowe czy organizacje pracodawców). Jeśli

¹⁴⁵ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 142 i 216.

¹⁴⁶ F. Castles, *Pressure Groups and Political Culture*, Routledge and Kegan Paul, London 1967, s. 3.

¹⁴⁷ D. Długosz, *op. cit.*, s. 220–221.

chodzi o zewnętrzne grupy interesu (*outsider groups*), to w przeciwieństwie do grup wewnętrznych znajdują się one poza głównym nurtem procesu decyzyjnego. Nie posiadają formalnych uprawnień konsultacyjnych i dlatego nie biorą udziału w konsultacjach lub ma to charakter sporadyczny¹⁴⁸. W obszarze szerokiej konstrukcji pojęciowej grup interesu znajdują się również organizacje o charakterze niekomercyjnym (np. fundacje jako *non-profit organizations*) oraz profesjonalne podmioty komercyjne (konsultanci, doradcy, firmy public relations)¹⁴⁹.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ Innego, bardziej szczegółowego podziału dokonał F.M. Bindi, który wyróżnił co najmniej pięć kategorii grup interesu; są to: 1) ekonomiczne grupy interesu, 2) grupy interesu publicznego, 3) grupy promocyjne, 4) grupy terytorialne oraz 5) profesjonalni lobbyści. Do największych i najbardziej wpływowych grup lobbingsowych należy zaliczyć europejskie konfederacje zawodowe, jak: Zrzeszenie Izb Przemysłowo-Handlowych – EUROCHAMBRES, Organizacje Związków Rolniczych – COPA/COGECA (ugrupowanie z najdłuższą, bo od 1958 r., tradycją w lobbingu, reprezentującą interesy 29 członków) czy Związek Przemysłu Wspólnot Europejskich – UNICE (konfederacja 32 narodowych stowarzyszeń i 22 państw europejskich, w tym także Polski). Public Relations w ujęciu klasycznym jest oddziaływaniem na zewnętrzne otoczenie danej organizacji za pomocą informacji. 1 Definicje szeroko traktujące PR każą nam dostrzeżać w nim system działań z zakresu komunikowania społecznego. PR traktowany jest jako proces o charakterze konstruktywnego dialogu. 2 W tym przypadku nacisk kładziony jest na proces zarządzania informacją, który ma za zadanie stworzenie w świadomości odbiorcy przekonania o integralności organizacji z otaczającym ją środowiskiem. Kluczowe jest zdobycie zaufania odbiorców do firmy oraz wykreowanie jej pozytywnego wizerunku. Teoretycy i praktycy zgodnie podkreślają, że PR jako element komunikowania społecznego musi być działaniem świadomym, celowym, opartym na badaniach i analizach, trwałym i długookresowym, ukierunkowanym na osiągnięcie określonych efektów. Z kolei ujęcie zawężające definicję Public Relations przyporządkowuje ten rodzaj działań dziedzinie promocji, która jest elementem marketingu. Zgodnie z klasyczną koncepcją Philipa Kotlera określającą kompozycję marketingową jako zespół czterech elementów, PR jest elementem promocji (4P, z ang. *product, price, place, promotion*). Służy oddziaływaniu na odbiorców produktów danej firmy poprzez przekazywanie im informacji, które mają zwiększyć ich wiedzę na temat produktów oraz samej firmy w celu stworzenia dla nich preferencji na rynku. System promocji zawiera tzw. czyste formy promocji. Są to reklama, promocja osobista, promocja uzupełniająca oraz właśnie Public Relations. Z punktu widzenia organizacji, wszystkie formy promocji pełnią funkcję informacyjną i wspierają wizerunek firmy. Zob. K. Wójcik, *Public Relations*, Centrum Kreowania Liderów, Międzybórz 1992, s. 21–22.

W tym miejscu warto przypomnieć, że w niektórych krajach grupy interesu stosują dwie metody wywierania wpływu na treść decyzji danej władzy (państwowej lub samorządowej) – korporatywizm i lobbying. Ten pierwszy można określić jako wysoce zinstytucjonalizowaną i sformalizowaną metodę partycypacji politycznej i wywierania wpływu na treść i kierunki polityki państwa. Odbywa się to często poprzez negocjacje i dochodzenie do porozumień obowiązujących obie strony. Natomiast lobbying¹⁵⁰ uważa się za element dialogu obywatelskiego w trakcie podejmowania decyzji. Z uwagi na to, iż celem lobbyingu jest ustanawianie lub zmienianie legislacji, wymaga on stałego koncentrowania się na kontaktach parlamentarnych. Do grupy lobbystów zaliczyć można m.in. nieliczne stowarzyszenia i fundacje, korporacje oraz związki zawodowe przeznaczające część swych funduszy i czas personelu na działalność lobbyingową¹⁵¹.

¹⁵⁰ Kolebką współczesnego lobbyingu są państwa anglosaskie. Jego powstanie związane jest z rozwojem parlamentaryzmu oraz z relacjami między przedstawicielami władz i środowiskami pragnącymi uzyskać do nich dostęp. Słowem „lobby” nazywano pomieszczenia przylegające do sal posiedzeń parlamentu, służące do nieformalnych spotkań posłów, polityków oraz urzędników państwowych z interesantami. Rozwój form reprezentacji interesów ugruntował przekonanie, że lobbying jest częścią demokratycznych reguł gry – zob. K. Jasiński, *To nie kryzys, to rezultat*, „Tygodnik Powszechny” 2003, nr 28 (2818). Współcześnie praktyki lobbystyczne rozumie się jako „zdolność przekonywania decydenta do zrobienia czegoś, czego w normalnych warunkach nie zrobiłby bez perswazji lobbysty, lub też do zaniechania czegoś, co normalnie by zrealizował” – zob. D.R. Mastromarco, A.P. Saffar, M. Zieliński, U. Biedrzycka, K. Hryciuk, *Sztuka lobbyingu w Polsce*, Warszawa 1995, s. 10. Nie każde działanie mające na celu wpływanie na władzę można określić mianem lobbyingu. W literaturze przyjmuje się, że o lobbyingu możemy mówić dopiero wtedy, gdy jest spełnionych łącznie kilka warunków, a mianowicie: gdy podmiotem oddziaływania jest władza publiczna, oddziaływanie jest zamierzone, prowadzone przez jakiegoś pośrednika w imieniu innych osób (można być lobbystą także, gdy występuje się we własnym imieniu, pod warunkiem jednak, że równocześnie reprezentuje się interesy innych), wreszcie musi być to forma komunikacji jako technika wpływu na decydenta – zob. K. Jasiński, M. Mołęda-Zdzech, U. Kurczewska, *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000, s. 20.

¹⁵¹ Lobbyistą może być także społeczeństwo, ale wtedy, kiedy inicjatywa i żądania lub propozycje są formułowane poprzez poszczególne organizacje. Można też spotkać się z podziałem lobbyingu na wewnętrzny i zewnętrzny. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z osobą lub organizacją, która w klasycznym sensie definicji stale działa

W literaturze przyjmuje się, że lobbying jest częścią demokratycznych reguł gry. W literaturze amerykańskiej i anglosaskiej w powszechnym użyciu są terminy *lobbying*, *lobbying industry*, *lobbies* lub *advocacy*, podczas gdy w Europie kontynentalnej częściej występują określenia takie jak „grupy interesów”, „grupy nacisku” bądź „związki interesów”¹⁵². Tak np. w USA lobbyści powołują się na zapisy konstytucji gwarantujące wolność słowa i na prawo do „spokojnego odbywania zebrań i wnoszenia do rządu petycji o naprawę krzywd”¹⁵³. Działalność grup nacisku staje się mechanizmem równoważenia wpływu na rząd różnych środowisk społecznych. Z kolei w Unii Europejskiej lobbying uważa się za element dialogu obywatelskiego w trakcie podejmowania decyzji. Uczestniczą w nim organizacje biznesu, związki zawodowe, fundacje i stowarzyszenia: konsumenckie, ekologiczne itd. Nazywa się go „otwartym i strukturalnym dialogiem ze specjalnymi grupami interesu”¹⁵⁴.

Wypada w tym miejscu zaznaczyć, iż początki zawodowego rzecznictwa interesów w Polsce sięgają XVI w. Do pierwszych polskich lobbistów zalicza się rzeczników reprezentujących interesy miast (tzw. ablegaci lub internuncjusze)¹⁵⁵ oraz gmin żydowskich (tzw. sztaclanie)¹⁵⁶, którzy uczestnicząc nieoficjalnie w obradach sejmików szlacheckich lub sejmów walnych, wywierali wpływ na podejmowane decyzje. Najbardziej zaawansowaną pod względem stosowanych metod i najbardziej skuteczną polską grupą lobb-

w kuluarach parlamentarnych, w drugim przypadku mamy do czynienia z poszczególnymi akcjami lobbingsowymi w imieniu grup zawodowych lub społecznych – zob. E. Bednarska, <http://decydent.pl/co-to-jest-lobbying/> [dostęp 07.06.2011 r.].

¹⁵² K. Jasiołkowski, *Lobbying w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4, s. 15.

¹⁵³ K. Jasiołkowski, *To nie kryzys ...*

¹⁵⁴ Por. A. Gwiazda, *Decyzje w polityce*, „Decydent & Decision Maker” 2005, nr 65.

¹⁵⁵ S. Russocki, *Grupy interesu w społeczeństwie feudalnym*, „Kwartalnik Historyczny” 1963, t. XX, nr 4, s. 7.

¹⁵⁶ M. Borucki, *Sejmy i sejmiki szlacheckie*, Książka i Wiedza, Warszawa 1972; także: W. Kriegseisen, *Sejmiki Rzeczypospolitej Szlacheckiej w XVII i XVIII wieku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1991, s. 23.

gową działającą w latach 1834–1857 przy brytyjskiej Izbie Gmin była grupa składająca się z przedstawicieli polskiej arystokracji, w skład której wchodził (m.in.: książę Adam Czartoryski, hrabia Aleksander Colonna-Walewski, hrabia Władysław Zamoyski, Julian Ursyn Niemcewicz). Udało się jej zdobyć wiele korzystnych dla polskich emigrantów rozstrzygnięć, w tym wymierną pomoc finansową ze strony państwa brytyjskiego¹⁵⁷.

Trzeba też zaznaczyć, iż polska ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa z dnia 7 lipca 2005 r.¹⁵⁸ jest regulacją szczerą, albowiem obejmuje wyłącznie ustawy i rozporządzenia ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów. W świetle wyróżnionej ustawy lobbista jest zobowiązany wyłącznie do rejestracji. Poza tym przepisy ustawy nie przewidują składania przez lobbistów sprawozdań, a obowiązek sprawozdawczy został nałożony na adresatów lobbingu, czyli organy państwa. Jednocześnie lobbisci otrzymali szerokie uprawnienia, jak możliwość wykonywania swojej działalności w siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej. Ponadto, w ustawie uregulowano zagadnienia niezwiązane wprost z lobbingsiem, a dotyczące: zasady jawności procesu tworzenia prawa (obowiązkowe programy prac legislacyjnych publikowane przez Radę Ministrów i poszczególnych ministrów), środków antykorupcyjnych czy realizacji obywatelskiego prawa petycji do władz (wysłuchanie publiczne). Konkludując, można stwierdzić, że w Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach, następuje szybki rozwój różnych form i płaszczyzn współpracy między władzami różnego szczebla a grupami interesu (m.in. fundacjami jako organizacjami pozarządowymi), które w różny sposób starają się wywierać wpływ na podejmowane decyzje przez władze samorządowe czy centralne. Ujmując to w pewnym uproszczeniu, można powiedzieć, że relacje pomiędzy admini-

¹⁵⁷ K. Marchlewicz, *Propolski lobbying w Izbach Gmin i Lordów w latach trzydziestych i czterdziestych XIX wieku*, „Przegląd Historyczny” 2005, t. XCVI, z. 1, s. 35.

¹⁵⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.

stracą publiczną a grupami interesu służą kształtowaniu polityki publicznej i wdrażaniu jej w życie.

3.2. Legalny charakter wzajemnych powiązań między fundacjami jako grupami interesu i administracją publiczną

W ostatnim okresie spotkać można w literaturze przedmiotu nowy termin, a mianowicie tzw. *legalny charakter wzajemnych powiązań* między określonymi grupami interesu i administracją publiczną. Przytoczone pojęcie traktowane jest przez wielu jako całkowicie nowe i odmienne stadium rozwoju w przebiegającej ewolucji organizacji grup interesu i administracji publicznej. W tym kontekście – jak się wydaje – celowe jest przyjęcie założenia, że umiejscowienie fundacji jako grup interesu poza administracją publiczną, ze względu na całkowicie odmienny charakter prawny tych instytucji, nie unicestwia ich punktów stykowych z sektorem publicznym (administracją publiczną). Styk sektora publicznego i fundacji jako grup interesu jest widoczny w dwóch wymiarach. Po pierwsze, w tym, co jest związane z szerokim wachlarzem instytucji świadczących usługi socjalne (sektor publiczny, prywatny, pozarządowy). Drugą płaszczyzną jest możliwość konsultowania projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych podmiotów¹⁵⁹. Odnosi się to nie tylko do projek-

¹⁵⁹ Dotyczy to także włączania przedstawicieli określonych grup interesów (np. organizacji pracodawców, przedstawicielstw przedsiębiorców, itp.) w procesy decyzyjne na szczeblu ogólnopaństwowym, zwłaszcza w obszarze polityki gospodarczej i społecznej. Według G. Petersa wyróżnia się cztery wzory relacji łączących administrację publiczną z grupami nacisku: legalny charakter wzajemnych powiązań, klientelizm, parantelizm oraz nieprawomocny charakter wzajemnych powiązań, [w:] J. Hauzner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2006, s. 227. Innego rodzaju powiązaniem jest klientelizm. Zachodzi on wówczas, gdy administracja publiczna faktycznie uznaje określoną grupę nacisku za reprezentanta danej społeczności lub wyraziciela zdania fachowców z określonej dziedziny, mimo że liczebność tej grupy może być niewielka. Zjawisko takie jest widoczne szczególnie w USA. Dochodzi wówczas do symbiozy pewnych organizacji z wyodrębnioną jednostką administracji publicznej. Inną formą klientelizmu jest opanowanie danej jednostki administracyjnej przez określoną grupę interesu. Wówczas

tów ustaw i rozporządzeń, ale również uchwał podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza jeśli zakres tych aktów dotyczy sfery działalności statutowej danej organizacji pozarządowej. Istnieje też możliwość konsultowania uchwał z reprezentacją sektora pozarządowego (działającymi na terenie danego samorządu radami działalności pożytku publicznego – art. 5 ust. 2 pkt 4 u.d.p.p.w.). Konsultacja taka miała by dotyczyć sfery pożytku publicznego – czyli zakresu zadań publicznych określonych w art. 4 u.d.p.p.w.

Trzeba też dodać, iż w trybie art. 5 ust. 5 u.d.p.p.w organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (sejmik, rada) powinny w drodze uchwały określić, w jaki sposób akty prawa miejscowego będą konsultowane z organizacjami lub z działającą na danym obszarze radą działalności pożytku publicznego. Stosownie do treści art. 5 ust. 2 pkt 5 u.d.p.p.w współpraca może polegać również na tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej. Szczególnym rodzajem takich zespołów są rady działalności pożytku publicznego, w szczególności: Rada Działalności Pożytku Publicznego przy ministrze Pracy i Polityki Społecznej, wojewódzkie rady działalności pożytku publicznego przy marszał-

jednostka staje się wyrazicielem interesów tej grupy nacisku. Natomiast istotną cechą parantelizmu jest – inaczej aniżeli w przypadku klientelizmu – pośredni charakter związków między administracją publiczną i grupami interesu. Ogniwo pośrednie stanowią partie polityczne, z którą grupy interesu muszą nawiązać bliskie kontakty, jeśli tylko chcą uczestniczyć w zarządzaniu sprawami publicznymi – por. H. Izdebski, *op. cit.*, s. 228. Najogólniej rzecz ujmując, administracja publiczna podlega różnym wpływom, zarówno ze strony grup nacisku, grup interesów, lobby czy partii politycznych. Co więcej, zdarza się wewnątrz systemu administracji, że jeden z jego podsystemów (np. jakieś ministerstwo) występuje jako grupa nacisku wobec innych. Sumując, wypadałoby stwierdzić, że powiązania między grupami nacisku a administracją są różnorodne, legalne i nielegalne, ustrukturalizowane i przypadkowe, formalne i nieformalne – zob. R. Herbut, *Grupy interesu a proces decyzyjny*, [w:] Z. Machelski i L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003, s. 100–109. Także: J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wrocław 2004.

kach województw, powiatowe rady działalności pożytku publicznego przy zarządach powiatów oraz gminne rady działalności pożytku publicznego przy wójtach (burmistrzach, prezydentach).

Jednym z oczywistych przykładów zależności sektora publicznego (administracji publicznej) i fundacji jako grup interesu jest również sfera wykonywania usług publicznych. Mamy tu do czynienia z szeroko rozwijającą się „kulturą kontraktu”, podyktowaną zmianą roli administracji publicznej pod względem sposobu pełnienia swoich funkcji, które dziś często są wyraźnie wzorowane na praktyce innych sektorów¹⁶⁰, jak i sektora pozarządowego występującego w roli dostawcy świadczeń. Tak np. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje możliwość finansowych form współpracy fundacji jako podstawowych instytucji sektora pozarządowego z administracją publiczną w sferze realizacji zadań publicznych. Mogą one przybierać następujące formy: powierzenia wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji, wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na częściowe dofinansowanie jego realizacji oraz realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, a także w ramach umowy partnerstwa według przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁶¹. Jakkolwiek zlecenie zadania odbywa się nadal w dwóch formach, tj. powierzenia (z przekazaniem finansowania na realizację zadania) oraz wspierania (z przekazaniem dofinansowania na realizację zadania), to jednak rozciągnięto tryb ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na zadania realizowane na podstawie innych ustaw, np.: ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁶² (z pominięciem: ustalania uprawnień do świadczeń, w tym przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych; opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne; wypłaty świadczeń pie-

¹⁶⁰ N. Deakin, *op. cit.*, s. 75.

¹⁶¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241.

¹⁶² Tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

niężnych; prowadzenie całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej utworzonej przed dniem 1 stycznia 2005 r.); ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁶³ (z pominięciem spraw podlegających rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej oraz wydatkowania i gospodarowania środkami Funduszu Pracy); ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁶⁴, a także ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁶⁵. Podstawowym trybem zlecenia realizacji zadań publicznych fundacjom jako organizacjom pozarządowym i podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. pozostaje otwarty konkurs ofert. Zlecenie realizacji zadania może też odbywać się w innym trybie przewidzianym w odrębnych przepisach.

W istocie bowiem można powiedzieć, że w dobie obecnej szczególnie ważna staje się zdolność adaptacji administracji publicznej do wyzwań i oczekiwań poszczególnych grup interesu (m.in. fundacji jako organizacji pozarządowych), zwłaszcza w takich dziedzinach jak możliwość konsultowania projektów aktów normatywnych oraz współpracy w świadczeniu usług.

3.3. Znaczenie fundacji jako grup interesu w kształtowaniu polityki publicznej

W większości krajów fundacje stanowią nie tylko odrębny sektor instytucjonalny, ale mają też istotne znaczenie w polityce publicznej. Takie ustalenia mogą mieć zarówno znaczenie praktyczne, jak i odegrać określoną rolę z punktu widzenia mechanizmu działania administracji publicznej. Ukazuje to w nowym świetle kwestię charakteru działalności współczesnej administracji publicznej. Stosowanie nowych technik zarządzania publicznego – między innymi zarządzania kontraktowego – kładącego w ten sposób nacisk

¹⁶³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.

¹⁶⁴ Dz. U. Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.

¹⁶⁵ Dz. U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.

na zlecenie zadań publicznych fundacjom jako organizacjom pozarządowym nie jest wynikiem wycofania się z roli głównego dostawcy świadczeń lecz dostosowania się administracji publicznej, zarówno jeśli chodzi o jej charakter, jak i sposób działania. „Nowa administracja publiczna” bardziej zróżnicowana pod względem sposobu realizacji swoich zadań nie jest administracją słabszą czy mniej znaczącą, lecz innym rodzajem administracji.

Problem fundacji jako instytucji społeczeństwa obywatelskiego (kapitału społecznego)¹⁶⁶ zajmował istotne znaczenie w latach dziewięćdziesiątych, gdzie dokonano znacznej restrukturyzacji wszystkich europejskich państw opiekuńczych. W literaturze tego okresu panował pogląd, że fundacje jako organizacje trzeciego sektora (stanowiące składnik społeczeństwa obywatelskiego) sprostają wymaganiom „kultury kontraktu”, głównego mechanizmu „nowego zarządzania publicznego”, za pomocą którego zasady rynkowe zostały wprowadzone do usług publicznych¹⁶⁷. Ściśle związana

¹⁶⁶ W literaturze zagranicznej można znaleźć przykłady szerokiego i wąskiego definiowania pojęcia kapitału społecznego. I tak wg D.C. Northa do kapitału społecznego zalicza się więzi wynikające z istnienia zinstytucjonalizowanego środowiska społecznego oraz politycznego, tworzonego nie tylko przez nieformalne działania aktorów, ale także przez prawo i formalne procedury instytucji administracyjnych – zob. D.C. North, *Institution, Institutional Change In Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990. Nieco węższą definicję podaje J.S. Coleman, według którego do kapitału społecznego zalicza się więzi wynikające z istnienia sieci instytucji zarówno ekonomicznych (organizacje o więziach wertykalnych – firmy), jak i społecznych (o więziach horyzontalnych), ułatwiające aktorom działanie i pozwalające na zmniejszenie kosztów transakcyjnych – zob. J.S. Coleman, *Fundation of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Mass 1990. Wąskie ujęcie kapitału społecznego znajdziemy również u R.D. Putnama, wg którego kapitał społeczny tworzy sieć instytucji społecznych o więziach horyzontalnych – zob. R.D. Putnam, D. Leonardi, R.Y. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1993.

¹⁶⁷ Wśród zasad Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management) szczególną rolę odgrywają te, które związane są z urynkowaniem i wprowadzeniem do sektora publicznego konkurencji jako mechanizmu wymuszającego wzrost efektywności – zob. w tej sprawie: Ch. Hood, *A public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 1991, Vol. 69, nr 1, s. 4–5. Także: Ch. Hood, *The New Public Management in the 1980s: Variations on e Theme*, Accounting, Organizations and Society 1995, Vol. 20, nr 2–3, s. 96. Zob. w tej sprawie także: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*.

z tym była dalsza kwestia, a mianowicie promowanie pojęcia partnerstwa, w którym rynek i trzeci sektor miały stanowić alternatywnych usługodawców w stosunku do sektora rządowego. W tym zakresie pod koniec lat osiemdziesiątych i wczesnych latach dziewięćdziesiątych panowały w literaturze anglosaskiej dość daleko idące rozbieżności. Chodziło mianowicie o rozstrzygnięcie pomiędzy dwoma różniącymi się dość zasadniczo poglądami: czy fundacje powołane są do dostarczania usług na podstawie kontraktu (co zdaniem wielu autorów wiązało się z uznaniem go jako alternatywnego dostawcy świadczeń, a tym samym podmiotu quasi-rządowego), czy też zastąpić „kulturę kontraktu” „kulturą partnerstwa”, by zagwarantować niezależność sektora fundacyjnego¹⁶⁸. W tym też można było dopatrywać się przyczyn powstania pod koniec lat dziewięćdziesiątych tzw. kompaktów¹⁶⁹ (porozumień) zawieranych między brytyjskim sektorem rządowym i pozarządowym na szczeblu lokalnym i centralnym. Jednym z istotnych argumentów przemawiających za tworzeniem tego rodzaju porozumień było dążenie do zapewnienia stanu równowagi między instrumentalizacją a niezależnością trzeciego sektora. Próbuąc kontynuować to spostrzeżenie, zwróćmy teraz uwagę na zagadnienie postawione wcześniej odnoszące się do znaczenia fundacji jako grup interesu w kształtowaniu polityki publicznej. W polskiej literaturze brak jest jednoznacznego rozstrzygnięcia, jak należy pojmować termin polityka społeczna, a we współczesnych polskich publikacjach naukowych często redukuje się to pojęcie do polityki rozumianej jako *Policy* i dotyczy działalności państwa i jego struktur organizacyjnych zmierzają-

Zagadnienia ogólne, wyd. 3 rozszerzone, Liber, Warszawa 2004, s. 112 oraz H. Izdebski, *Historia administracji*, wydanie 5, Liber, Warszawa 2001, s. 150.

¹⁶⁸ Zob. J. Lewis, *Państwo i trzeci sektor w nowoczesnych państwach opiekuńczych: niezależność, instrumentalizacja, partnerstwo*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008, s. 24.

¹⁶⁹ Kompakty – porozumienia między jednostkami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi zawierane zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym – zob. J. Lewis, *op. cit.* – wypromowane w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych przez laburzystowski rząd w Wielkiej Brytanii – zob. J. Lewis, *op. cit.*, s. 24.

cych do realizacji wytyczonych celów oraz wykonywania przypisanych państwu zadań i kompetencji¹⁷⁰. Pomimo wieloznaczności interpretacyjnej proponuję przyjąć sposób rozumienia terminu polityka publiczna jako zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji ogólnych założeń w poszczególnych obszarach życia publicznego (oświata, nauka, zdrowie publiczne, pomoc społeczna, ochrona środowiska etc.), które mogą wynikać z „polityki” rządzących (na poziomie centralnym lub terenowym), zaś ich celem jest zaspokajanie potrzeb społecznych (np. w przypadku polityki w zakresie ochrony zdrowia) lub szerzej – potrzeb i interesów państwa, a tym samym potrzeb społecznych (np. polityka w zakresie bezpieczeństwa publicznego)¹⁷¹. Aktorzy polityki publicznej – podmioty zewnętrzne – to te podmioty, które bezpośrednio nie podejmują decyzji co do kształtu polityki publicznej, aczkolwiek ich głos ma mieć istotne znaczenie w jej kształtowaniu. Są to różnego rodzaju ośrodki opiniotwórcze i grupy interesów. Do tej grupy możemy zaliczyć np. organizacje pozarządowe, lobbystów, związki zawodowe, zrzeszenia pracodawców, partie polityczne, media, również kościoły i związki wyznaniowe.

Nie można pomijać faktu, że obecnie – zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych – grupy interesów choć wypierają się związków z państwem, wykazują duże zainteresowanie polityką publiczną. Aktywnie uczestniczą w takich dziedzinach jak lobbing, formułowanie zasad polityki i świadczenie usług. W takiej sytuacji rośnie znaczenie różnych grup interesu, które

¹⁷⁰ W doktrynie przytacza się definicję polityki publicznej jako np. „walkę o wpływy (ang. *power games*) w określonym środowisku instytucjonalnym rozgrywaną pomiędzy szeregiem aktorów publicznych, którzy podejmują wysiłek w celu rozwiązania wspólnych problemów we współpracy albo w opozycji do aktorów *quasi*-państwowych lub prywatnych”. W tym ujęciu na czoło wychodzi opozycja pomiędzy aktorami publicznymi (rząd, partie polityczne itd.) a prywatnymi lub półprywatnymi (agendy *quasi*-państwowe, grupy nacisku itd.) oraz element współzawodnictwa – zob. W. Gagątek, *Miejsce i rola przedmiotu polityki Unii Europejskiej w dydaktyce europeistyki*, „Przegląd Europejski” 2012, nr 1, s. 67.

¹⁷¹ P.J. Suwaj, R. Szczepankowski, *Wokół pojęcia polityki i polityki publicznej*, [w:] B. Kudrycka, G.B. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 303.

próbują oddziaływać na rząd i władze samorządowe w celu podjęcia określonych decyzji zgodnych z żądaniami czy interesami danej grupy społecznej. Warto zaznaczyć, iż zjawiska takie zaobserwować można nie tylko na szczeblu państwa narodowego, regionu, województwa czy gminy, ale także na poziomie unijnym, gdzie o kształcie UE decydują obok rządów państw członkowskich, instytucji ponadnarodowych, partii politycznych na poziomie krajowym i europejskim również grupy interesu, w tym i lobbyści¹⁷². Silnym impulsem do rozwoju aktywności grup interesu jest możliwość ich uczestnictwa w decyzjach i politycznych rozstrzygnięciach podejmowanych w UE, które dotyczą wszystkich istotnych obszarów publicznej polityki, w tym m.in. rynku, środowiska naturalnego, rolnictwa, polityki regionalnej i społecznej, spraw konsumenckich, transportu, zdrowia publicznego, edukacji i kultury, badań i rozwoju spraw wewnętrznych, obywatelstwa, handlu międzynarodowego, polityki zagranicznej. Warto tu przede wszystkim odnotować, że działalność niektórych grup interesu może przybierać charakter horyzontalny bądź wertykalny. Grupy tzw. horyzontalne skupiają grupy o jednej tematyce z wszystkich państw członkowskich, często z innych państw czy nawet organizacje międzynarodowe. Natomiast organizacje wertykalne stanowią reprezentację krajową. Przypisuje się im dążenie do osiągnięcia wartości dodanej na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym¹⁷³. Jako przykładowe sposoby ich zorganizowania można wymienić: międzynarodowe organizacje pozarządowe, np. *Greenpeace*, *Amnesty International*, *Oxfam*, które otworzyły swoje przedstawicielstwa w Brukseli, a także organizacje patronackie skupiające organizacje pozarządowe z całej UE, zajmujące się podobnymi zagadnieniami politycznymi (np. *European Environmental Bureau* – Europejskie Biuro Ochrony Środowiska,

¹⁷² B. Krawczyk-Krogulecka, *Regulacje prawne dotyczące instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej*, [w:] M. Witkowska (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 53.

¹⁷³ M. Witkowska, *Ponadnarodowa partycypacja obywatelska*, [w:] M. Witkowska (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 130.

European Anti-Poverty Network – Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu)¹⁷⁴. Nadto, europejskie organizacje pozarządowe mogą także tworzyć różne grupy celem wyrażania wspólnego stanowiska w kwestiach horyzontalnych. I tak do najczęściej wymienianych organizacji patronackich i grup należą: Platforma Europejskich Społecznych Organizacji Pozarządowych, nazywana też Platformą Społeczną, Sieć na rzecz Praw Człowieka i Demokracji, grupa Green 10 skupiająca organizacje ekologiczne, a także Unijna Grupa Kontaktowa Społeczeństwa Obywatelskiego wspierająca zasady demokracji uczestniczącej. Warto przy tym dodać, iż wymienione powyżej formy organizacyjne stanowią tzw. sieci problemowe (*issue networks*), wspólnoty interesu, organizacje pozarządowe, grupy ekspertów i stowarzyszenia zainteresowane kształtem danej regulacji czy programu¹⁷⁵. Głównym celem europejskich organizacji pozarządowych (np. fundacji) jest reprezentacja swoich członków na arenie politycznej poprzez wywieranie nacisku na aktorów politycznych w określonych kwestiach np. projektowaniu ustaw, dokumentów prezentujących stanowisko i komunikatów prasowych, a także zbieranie i przekazywanie informacji pomiędzy szczeblem krajowym a europejskim¹⁷⁶.

Można więc powiedzieć, że proces zwiększania dostępności organizacji interesu do instytucji i procesu decyzyjnego w Unii oznacza w praktyce „nowy” proces decyzyjny, w którym biorą udział różne grupy interesu reprezentujące ekonomiczne i społeczne oczekiwania poszczególnych grup społecznych z państw członkowskich. Także w ramach państwa narodowego mamy do czynienia ze swoistym *redivivusem* korporatywizmu¹⁷⁷. W modelu

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 14.

¹⁷⁶ M. Witkowska, *op. cit.*, s. 132.

¹⁷⁷ Jego korzenie sięgają średniowiecza, kiedy korporacje zawodowe czy handlowe kontrolowały aktywność swych członków, niejednokrotnie dysponując przywilejem wyłączności na prowadzenie działalności gospodarczej czy handlowej w danym mieście czy regionie. Z kolei na początku XX wieku korporacje zawodowe miały umożliwić wykształcenie się pomiędzy ludźmi więzi emocjonalnych nowego typu, a korporaty-

tym zasadnicze decyzje ekonomiczne, polityczne lub społeczne podejmowane są w wyniku negocjacji między państwem a różnymi grupami interesów. Negocjacje takie przybierają techniczną, administracyjną formę. Model ten realizowany jest w krajach takich jak: Austria, Holandia, Niemcy czy Szwecja¹⁷⁸. Na marginesie tych rozważań można zauważyć, że organizacje interesu stają się częścią struktury administracji publicznej i wykonują szereg uprawnień delegowanych im przez państwo. Jednocześnie wypada wspomnieć, że w państwach, gdzie istnieje dość słaby korporatywizm (np. we Francji, Włoszech, Hiszpanii czy Stanach Zjednoczonych), brak jest trwałych form współpracy między władzami różnego szczebla a organizacjami interesu¹⁷⁹.

W tym miejscu warto przypomnieć, że w niektórych krajach grupy interesu stosują dwie metody wywierania wpływu na treść decyzji danej władzy (państwowej lub samorządowej) – korporatywizm i lobbing. Ten pierwszy można określić jako wysoce zinstytucjonalizowaną i sformalizowaną metodę partycypacji politycznej i wywierania wpływu na treść i kierunki polityki państwa. Odbywa się to często poprzez negocjacje i dochodzenie do porozumień obowiązujących obie strony. Natomiast lobbing¹⁸⁰ uważa się za

wizm miał być ideałem społecznym spełniającym funkcję integracyjną, mobilizacyjną czy dyscyplinującą.

¹⁷⁸ We współczesnym znaczeniu korporatywizm jest ściśle związany z pozaparlamentarnym układem stosunków politycznych, czyli mechanizmem rozstrzygania kwestii industrialnych wynikłych na tle pojawiających się konfliktów społecznych i ekonomicznych. Innymi słowy korporatywizm to coś więcej niż tylko system artykułowania interesów. Jest to raczej zinstytucjonalizowany system służący tworzeniu kierunków polityki państwa, w ramach którego wielkie organizacje interesu kooperują ze sobą oraz z państwem nie tylko w procesie artykułowania interesów, lecz również w procesie wprowadzania ich w życie – zob. A. Antoszewski i R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1995, s. 177, a także G. Lehbruch, *Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism*, 1979, s. 37.

¹⁷⁹ A. Gwiazda, *op. cit.*, s. 5.

¹⁸⁰ Kolebką współczesnego lobbingu są państwa anglosaskie. Jego powstanie związane jest z rozwojem parlamentaryzmu oraz z relacjami między przedstawicielami władz i środowiskami pragnącymi uzyskać do nich dostęp. Słowem lobby nazywano pomieszczenia przylegające do sal posiedzeń parlamentu, służące do nieformalnych spotkań posłów, polityków oraz urzędników państwowych z interesantami. Rozwój form repre-

element dialogu obywatelskiego w trakcie podejmowania decyzji. Przyjmuje się, że lobbing jest częścią demokratycznych reguł gry. Tak np. w USA lobbyści powołują się na zapisy konstytucji gwarantujące wolność słowa i na prawo do „spokojnego odbywania zebrań i wnoszenia do rządu petycji o naprawę krzywd”¹⁸¹. Działalność grup nacisku staje się mechanizmem równoważenia wpływu na rząd różnych środowisk społecznych. Z kolei w Unii Europejskiej lobbing uważa się za element dialogu obywatelskiego w trakcie podejmowania decyzji. Uczestniczą w nim organizacje biznesu, związki zawodowe oraz stowarzyszenia i fundacje: ekologiczne, konsumenckie itd. Nazywa się go „otwartym i strukturalnym dialogiem ze specjalnymi grupami interesu”¹⁸². Konkludując, można stwierdzić, że w Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach, następuje szybki rozwój różnych form i płaszczyzn współpracy między władzami różnego szczebla a grupami interesu, które w różny sposób starają się wywierać wpływ na podejmowane decyzje przez władze samorządowe czy centralne.

zentacji interesów ugruntował przeświadczenie, że lobbing jest częścią demokratycznych reguł gry – zob. K. Jasiocki, *To nie kryzys...* Współcześnie praktyki lobbystyczne rozumie się jako „zdolność przekonywania decydenta do zrobienia czegoś, czego w normalnych warunkach nie zrobiłby bez perswazji lobbysty, lub też do zaniechania czegoś, co normalnie by zrealizował” – zob. D.R. Mastromarco, A.P. Saffar, M. Zieliński, U. Biedrzycka, K. Hryciuk, *Sztuka lobbingu w Polsce*, Warszawa 1995, s. 10. Nie każde działanie mające na celu wpływanie na władzę można określić mianem lobbingu. W literaturze przyjmuje się, że o lobbingu możemy mówić dopiero wtedy, gdy jest spełnionych łącznie kilka warunków, a mianowicie: gdy podmiotem oddziaływania jest władza publiczna, oddziaływanie jest zamierzone, prowadzone przez jakiegoś pośrednika w imieniu innych osób (można być lobbystą także gdy występuje się we własnym imieniu, pod warunkiem jednak, że równocześnie reprezentuje się interesy innych), wreszcie musi być to forma komunikacji, jako technika wpływu na decydenta – zob. K. Jasiocki, M. Molęda-Zdzech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000, s. 20.

¹⁸¹ K. Jasiocki, *To nie kryzys ...*, s. 4.

¹⁸² A. Gwiazda, *op. cit.*

Rozdział 4

W KWESTII PRZYSZŁOŚCI POLSKIEGO SEKTORA FUNDACYJNEGO

4.1. Polemicznie o skutkach utworzenia nowej instytucji w postaci Fundacji Europejskiej (*Fundatio Europea*) w projekcie rozporządzenia UE

Problematyka fundacji zajmuje istotne miejsce w Unii Europejskiej. Zainteresowanie nastąpiło dzięki faktycznemu rozwojowi tych form organizacyjnych w działaniach, które przyczyniają się do realizacji podstawowych wartości i celów Unii, takich jak poszanowanie praw człowieka, ochrona mniejszości, zatrudnienie i postęp społeczny, ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego czy wspieranie postępu naukowo-technicznego. Instytucję Fundacji Europejskiej w projekcie rozporządzenia UE¹⁸³ rozpatrywać należy przede wszystkim jako szczególną formę prawną wspierającą inicjatywę pożytku publicznego w Unii Europejskiej. Wiąże się to m.in. z potrze-

¹⁸³ Rada Unii Europejskiej, Projekt Rozporządzenia Rady w sprawie statutu fundacji europejskiej (FE) z dn. 8 lutego 2012 r., COM (2012) 35 final. Podstawę prawną proponowanego rozporządzenia w sprawie statutu fundacji europejskiej stanowi art. 352 TFUE, który zapewnia właściwą podstawę prawną w sytuacji, gdy żadne inne postanowienie Traktatu nie daje instytucjom UE niezbędnych uprawnień do przyjęcia środka. W kontekście wkładu fundacji w gospodarkę społeczną i w finansowanie innowacyjnych inicjatyw pożytku publicznego – w akcie o jednolitym rynku – COM(2011) 206. wezwano do działań zmierzających do usunięcia przeszkód napotykanych przez fundacje w działalności transgranicznej. Takie samo wezwanie zawarto w sprawozdaniu w sprawie obywatelstwa europejskiego z 2010 r. „Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE” – COM(2010) 603, w którym podkreślono znaczenie wzmocnienia europejskiego wymiaru działalności fundacji pożytku publicznego w celu wspierania działań obywateli na szczeblu UE.

bą ułatwienia fundacjom łączenia i przepływu zasobów, wiedzy i darowizn, a także realizacji działań w całej UE¹⁸⁴.

Konstrukcję Fundacji Europejskiej, określonej przez prawodawcę wspólnotowego jako *Fundatio Europea*, jak i określenie jej pozycji w stosunku do fundacji krajowych oparto m.in. na: realizacji celu pożytku publicznego, posiadaniu osobowości prawnej oraz pełnej zdolności prawnej we wszystkich państwach członkowskich UE, a także prowadzonej działalności (w tym gospodarczej) i jej transgranicznego charakteru. Charakterystyczny jest zwłaszcza ten fakt, że wyróżniona instytucja jest odrębnie ukonstytuowanym podmiotem działającym na rzecz realizacji celu pożytku publicznego i służy ogólnie pojętemu dobru publicznemu¹⁸⁵. Za „podmiot pożytku publicznego” prawodawca wspólnotowy uznaje fundację posiadającą wyłącznie cel pożytku publicznego lub podobny podmiot działający na rzecz pożytku publicznego nieposiadający członków, utworzony zgodnie z prawem jednego z państw członkowskich¹⁸⁶. Podkreśla też silnie o możliwości utworzenia Fundacji Europejskiej wyłącznie w jednym lub w kilku z następujących celów, które szczegółowo wylicza. Należą do nich: sztuka, kultura lub ochrona miejsc o znaczeniu historycznym; ochrona środowiska naturalnego; prawa obywatelskie lub prawa człowieka; zwalczanie dyskryminacji na gruncie płci, rasy, pochodzenia etnicznego, religii, niepełnosprawności, orientacji seksualnej lub dowolnej innej zakazanej prawem formy dyskryminacji; dobrobyt społeczny, w tym przeciwdziałanie ubóstwu i walka z ubóstwem; pomoc humanitarna lub pomoc w przypadku katastrof; pomoc rozwojowa i współpraca rozwojowa; pomoc na rzecz uchodźców lub imigrantów; ochrona dzieci, młodzieży i osób starszych oraz wsparcie dla tych grup; pomoc osobom niepełnosprawnym lub ochrona tych osób; ochrona zwierząt; nauka, badania na-

¹⁸⁴ Zob. projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie statutu fundacji europejskiej (FE) COM(2012)0035 – C7-0000/2013 – 2012/0022(APP).

¹⁸⁵ Art. 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia.

¹⁸⁶ Art. 2 pkt 5 rozporządzenia.

ukowe oraz innowacje; kształcenie i szkolenie; porozumienie na szczeblu europejskim i międzynarodowym; zdrowie, dobrostan i opieka medyczna; ochrona konsumentów; pomoc osobom w trudnej lub niekorzystnej sytuacji społecznej lub ochrona tych osób; sport amatorski; wsparcie infrastrukturalne dla podmiotów pożytku publicznego; wspieranie ofiar terroryzmu i przemocy; propagowanie dialogu międzywyznaniowego¹⁸⁷.

Chociaż prawodawcy unijnemu można zarzucić, iż wyróżnione w art. 5 ust. 2 rozporządzenia cele realizowane przez Fundację Europejską zawierają wiele ogólnikowych treści, to jednak oczywistym jest, że ostatecznie przesądzą o tym, że realizacja celu (nieuwzględniona) w katalogu unijnym nie może być podjęta w formule FE.

Trzeba też zaznaczyć, że choć FE jest nową formą prawną, to jednak jej wprowadzenie może odbywać się w ramach struktur już istniejących w państwach członkowskich. Tak np. FE może zostać utworzona w drodze połączenia podmiotów pożytku publicznego utworzonych zgodnie z prawem w jednym lub więcej niż jednym państwie członkowskim¹⁸⁸ bądź w drodze przekształcenia krajowego podmiotu pożytku publicznego utworzonego zgodnie z prawem w państwie członkowskim w fundację europejską, pod warunkiem że nie jest to wyraźnie zakazane na mocy statutu ani sprzeczne z wolą fundatora¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Art. 5 ust. 2 rozporządzenia.

¹⁸⁸ Art. 14 ust. 1 jeśli są spełnione następujące warunki: połączenie krajowych podmiotów pożytku publicznego jest dozwolone na mocy stosownych przepisów prawa krajowego; połączenie jest dozwolone na mocy statutu każdego z łączących się podmiotów.

¹⁸⁹ Art. 17 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym FE może zostać utworzona w drodze przekształcenia podmiotu pożytku publicznego utworzonego zgodnie z prawem w państwie członkowskim, pod warunkiem że jest to dozwolone na mocy statutu przekształcanego podmiotu. Rada zarządzająca danego podmiotu podejmuje decyzję o przekształceniu w FE i o niezbędnych zmianach w statucie. Utworzenie FE w drodze przekształcenia nie powoduje likwidacji przekształcanego podmiotu pożytku publicznego ani utraty lub przerwania ciągłości jego osobowości prawnej oraz nie ma wpływu na jakiegokolwiek prawa lub zobowiązania istniejące przed przekształceniem.

Na tym tle powstaje jednak szereg istotnych problemów prawnych. Kwestią zasadniczą jest ustalenie, czy np. w przypadku połączenia dwóch niezależnie do tej pory działających podmiotów (fundacji), które musi być dozwolone na mocy norm zawartych zarówno w przepisach prawa krajowego, jak i statutów każdego z łączących się podmiotów, i którego następstwem jest powstanie nowej osoby prawnej bądź w przypadku połączenia dokonywanego w drodze wchłonięcia innego podmiotu, kiedy podmiot wchłonięty przestaje istnieć, a osoba prawna wchłaniająca ten podmiot staje się FE¹⁹⁰ – musi być jednocześnie spełniony warunek w postaci zbieżnych celów statutowych tych podmiotów i powstałej nowej osoby prawnej – FE. Tak np. według polskiego prawa fundacyjnego jedna fundacja może zostać przejęta przez inną fundację, ale o zbieżnych celach statutowych (warunek konieczny). Fundacja przejmowana przestaje istnieć, a jej majątek, wszelkie zobowiązania i wierzytelności w całości przechodzą na fundację przejmującą. Podstawą przejęcia są uchwały statutowo upoważnionych organów obu fundacji (powinny wskazywać, która z fundacji będzie tą przejmującą oraz który statut będzie stanowił podstawę dalszej działalności)¹⁹¹.

Dalszą istotną kwestią jest ustalenie, czy utworzenie nowej osoby prawnej – FE w drodze przekształcenia krajowego podmiotu pożytku publicznego bądź połączenia podmiotów pożytku publicznego zamierzających realizować jeden z celów uwzględnionych w katalogu unijnym, który jest np. odmienny od celów dotychczas realizowanych przez te podmioty (np. fundacje) – może stanowić istotną przeszkodę dla podejmowania przez nie działal-

¹⁹⁰ Por. M. W. Greßler, *Fundacja Europejska (Fundatio Europea) w świetle projektu Komisji Europejskiej dotyczącego jej statusu – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 861, s. 41.

¹⁹¹ Fundacja przejmowana składa do sądu rejestrowego wniosek: KRS-X2 – wniosek o wykreślenie podmiotu z KRS KRS-ZS – zmiana/połączenie/podział/przekształcenie. Fundacja przejmująca składa do sądu rejestrowego wniosek (jeżeli w wyniku połączenia doszło do zmian wymagających zgłoszenia do KRS): KRS-Z20 – wniosek o zmianę danych podmiotu w KRS. Z momentem dokonania wpisu w KRS fundacja przejmowana przestaje istnieć, a jej majątek, wszelkie zobowiązania i wierzytelności w całości przechodzą na fundację przejmującą.

ności w tej formie prawnej. Trzeba również wziąć pod uwagę i ten fakt, że jakkolwiek w świetle regulacji krajowej zmiana celów fundacji prowadzących działalność pożytku publicznego może dotyczyć zarówno ich konkretyzacji, rozszerzenia, jak i ograniczenia, to jednak nie może prowadzić do przekształcenia fundacji w nowy podmiot o zupełnie odmiennym zakresie działania, ponieważ przeznaczony przez fundatora majątek winien służyć celowi, dla którego fundacja powstała¹⁹².

Pozostaje jeszcze problem dopuszczenia możliwości utworzenia fundacji europejskiej *ex nihilo* (w drodze rozporządzenia testamentowego, aktu notarialnego lub pisemnego oświadczenia osoby fizycznej lub prawnej bądź organu publicznego zgodnie ze stosownymi przepisami prawa krajowego)¹⁹³. Zgodnie z projektowanym rozporządzeniem każda fundacja europejska już w momencie jej utworzenia będzie podmiotem pożytku publicznego i automatycznie korzystać będzie (a także jej darczyńcy) z tych samych ulatwień podatkowych, które są przyznawane krajowym podmiotom pożytku publicznego¹⁹⁴.

¹⁹² Cel fundacji to jedno z najważniejszych postanowień jej statutu. Fundacja może jednak zmienić swój cel, o ile przewiduje to jej statut. Taką możliwość daje organizacjom artykuł 5 ustawy o fundacjach. Kompetencja do wprowadzenia zmian powinna należeć do konkretnego organu lub fundatora. Jeśli zatem w statucie fundacji znajduje się informacja o możliwości zmiany celu organizacji, to tym samym wolno podjąć decyzję o zmianie tego zakresu statutu. Możliwość zmiany celu organizacji przewiduje formularz aktualizacyjny KRS-Z20, w którym w części C8 pole 48 znajduje się miejsce na wpisanie nowego celu fundacji.

¹⁹³ Art. 12 ust. 1 rozporządzenia.

¹⁹⁴ Zgodnie z art. 49 rozporządzenia w odniesieniu do podatków dochodowych i podatków od dochodów kapitałowych, podatków od spadków i darowizn, podatków od majątku i gruntów, podatków od przeniesienia aktywów, podatków rejestracyjnych, opłat skarbowych i podobnych podatków państwo członkowskie, w którym FE ma swoją siedzibę statutową, traktuje FE pod względem podatkowym tak samo, jak traktuje podmioty pożytku publicznego mające siedzibę w tym państwie członkowskim. W odniesieniu do podatków, o których mowa w ust. 1, państwa członkowskie inne niż państwo, w którym FE ma swoją siedzibę statutową, traktują FE pod względem podatkowym tak samo, jak traktują podmioty pożytku publicznego mające siedzibę w tych państwach członkowskich. Do celów ust. 1 i 2 FE uznaje się za równoważną podmiotom pożytku publicznego utworzonym zgodnie z prawem danego państwa członkowskiego. Z kolei w trybie art. 50 Rozporządzenia każda osoba fizyczna lub prawna przekazująca darowi-

Można mieć uzasadnione wątpliwości co do proponowanego rozwiązania, albowiem jego przyjęcie prowadzi do zmiany sensu pojęcia podmiotu pożytku publicznego – z odrębnego podmiotu prawa na podmiot prowadzący działalność pożytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Warto zaznaczyć, że „działalność pożytku publicznego” jest pojęciem szerszym od „organizacji pożytku publicznego”, co oznacza, że każda organizacja pożytku publicznego musi prowadzić działalność pożytku publicznego, choć nie każda organizacja, która prowadzi działalność pożytku publicznego, musi mieć status organizacji pożytku publicznego. Pojęcie działalności pożytku publicznego cyt. ustawa definiuje w art. 3 ust. 1 jako działalność społecznie użyteczną prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie¹⁹⁵. Hasło działalności pożytku publicznego odnosi się

znę na rzecz FE, czy to w obrębie jednego państwa członkowskiego, czy też z zagranicy, podlega – pod względem podatku dochodowego, podatków od darowizn, podatków od przeniesienia aktywów, podatków rejestracyjnych, opłat skarbowych i podobnych podatków – temu samemu traktowaniu pod względem podatkowym, które ma zastosowanie do darowizn przekazywanych na rzecz podmiotów pożytku publicznego mających siedzibę w państwie członkowskim, w którym darczyńca jest rezydentem do celów podatkowych.

¹⁹⁵ Artykuł 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazuje na listę zadań uznawanych za sferę pożytku publicznego. Obecnie lista ta składa się z 37 sfer pożytku publicznego i obejmuje zadania w zakresie: pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa; działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; działalności charytatywnej; podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; działalności na rzecz integracji cudzoziemców; ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 618, 788 i 905); działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym; działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; działalności wspomagającej

zarówno do świadczenia usług, które mają na celu zaspokojenie konkretnych potrzeb społecznych w ramach określonych zadań publicznych, a więc usług społecznie użytecznych, jak i określonego kręgu podmiotów je realizujących. Działalność pożytku publicznego może być prowadzona przez dwie grupy podmiotów, tzn. organizacje pozarządowe (w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w)¹⁹⁶ oraz inne podmioty wskazane w art. 3 ust. 3 cyt. ustawy¹⁹⁷.

rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej; działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania; działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży; kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; wspierania i upowszechniania kultury fizycznej; ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; turystyki i krajoznawstwa; porządku i bezpieczeństwa publicznego; obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji; udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; ratownictwa i ochrony ludności; pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; upowszechniania i ochrony praw konsumentów; działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; promocji i organizacji wolontariatu; pomocy Polonii i Polakom zagranicą; działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych; promocji Rzeczypospolitej Polskiej zagranicą; działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka; przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym; działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1–32.

¹⁹⁶ Organizacjami pozarządowymi są: 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku — osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.

¹⁹⁷ Działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez: 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; 3) spółdzielnie socjalne; 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r.

Trzeba też zaznaczyć, iż na gruncie prawa polskiego przed uzyskaniem statusu organizacji pożytku publicznego dany podmiot musi spełnić szereg innych wymagań określonych przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy wyłączną działalnością statutową podmiotów ubiegających się o uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego musi być działalność dotycząca realizacji określonych w art. 4 ustawy sfery zadań publicznych, na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa. Organizacja pożytku publicznego może prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie jako dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego, a nadwyżkę przychodów nad kosztami przeznaczają na cele statutowe. Ponadto, musi mieć statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego i niepodlegający mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru, przy czym członkowie organu kontroli i nadzoru: nie mogą być członkami organu zarządzającego ani pozostawać z nimi w związku małżeńskim, we wspólnym pożyciu, w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa lub podległości służbowej; nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. Co ważne – statut organizacji lub inny akt wewnętrzny musi zabraniać: udzielania pożyczek lub zabezpieczania zobowiązań majątkiem organizacji w stosunku do jej członków, członków organów lub pracowników oraz osób, z którymi członkowie, członkowie organów oraz pracownicy organizacji pozostają w związku małżeńskim, we wspólnym pożyciu albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego

o sporcie (Dz. U. z 2014 r. poz. 715 oraz z 2015 r., poz. 1321 i 1932), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

stopnia albosą związani z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli, zwanych dalej „osobami bliskimi”, przekazywania ich majątku na rzecz ich członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, w szczególności jeżeli przekazanie to następuje bezpłatnie lub na preferencyjnych warunkach; wykorzystywania majątku na rzecz członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich chyba, że to wykorzystanie bezpośrednio wynika z celu statutowego; zakupu towarów lub usług od podmiotów, w których uczestniczą członkowie organizacji, członkowie jej organów lub pracownicy oraz ich osób bliskich, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich lub po cenach wyższych niż rynkowe.

Odmienność dwóch form organizacyjnych – organizacji pożytku publicznego i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego – nie ulega dyskusji. W tym kontekście istnieje obawa, że przyjęcie przez prawodawcę wspólnotowego proponowanego rozwiązania uznającego fundację posiadającą wyłącznie cel pożytku publicznego za „podmiot pożytku publicznego” może prowadzić do wykorzystywania formy prawnej fundacji europejskiej w celu omijania wymogów w zakresie przyznawania statusu organizacji pożytku publicznego na gruncie prawa polskiego.

Problem jest wielowątkowy i wyjątkowo trudny, także w sensie legislacyjnym. Projektowane rozporządzenie koncentruje się na ukonstytuowaniu podmiotów – Fundacji Europejskich, które miałyby realizować cele pożytku publicznego i służyć ogólnie pojętemu dobru publicznemu. W mniejszym zaś stopniu na istotnych tutaj problemach proceduralnych związanych np. z szeroką dostępnością FE dla fundatorów i fundacji, poprzez możliwość utworzenia FE *ex nihilo* czy istniejących znaczących różnic w przepisach prawa cywilnego i administracyjnego państw członkowskich. Przyjęcie projektowanego rozporządzenia będzie wymagało wprowadzenia istotnych zmian w prawie polskim, w szczególności nowelizacji ustawy o fundacjach,

ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym¹⁹⁸ – w zakresie zasad wpisu fundacji europejskich do Krajowego Rejestru Sądowego.

4.2. Czy istnieją dostateczne argumenty przemawiające za wyodrębnieniem instytucji fundacji politycznych w projekcie ustawy z 2012 r. o fundacjach politycznych

Analizując sposób regulowania instytucji fundacji politycznych w projekcie ustawy z 2012 r.¹⁹⁹, najogólniej można przyjąć, że przebiega ona dwoma drogami. Zagadnienia o podstawowym znaczeniu dla tych podmiotów ujmowane są w projekcie ustawy o partiach politycznych. Projekt ustawy nie wyczerpuje na ogół całości problematyki. Ta regulacja uzupełniana jest szeregiem innych aktów prawnych wykonawczych, modyfikujących istniejące rozwiązania zawarte w rozporządzeniach wydanych na podstawie ustawy o partiach politycznych²⁰⁰. Należy też dodać, iż projektowana regulacja prze-

¹⁹⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186.

¹⁹⁹ Druk nr 381, <http://www.prawo.egospodarka.pl/akty/projekty-ustaw/projekt-7-381-polski-projekt-ustawy-o-fundacjach-politycznych.html> [dostęp 02.03.2012 r.].

²⁰⁰ Projektowana ustawa przewiduje obowiązek wydania trzech aktów wykonawczych do ustawy: 1) Zgodnie z art. 19 projektu: „Minister Sprawiedliwości określa, w drodze rozporządzenia, wzór i sposób prowadzenia ewidencji fundacji politycznych oraz szczegółowe zasady wydawania odpisów i wyciągów, o których mowa w art. 14” 2) Zgodnie z art. 32 ust. 3 projektu: „Minister Sprawiedliwości określa, w drodze rozporządzenia, ramowy zakres sprawozdania, o którym mowa w ust. 1, obejmujący w szczególności najważniejsze informacje o działalności fundacji w okresie sprawozdawczym pozwalające ocenić prawidłowość realizacji przez fundację jej celów statutowych, mając na względzie zapewnienie jawności działalności fundacji”. 3) Zgodnie z art. 33 ust. 5 projektu: „Minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa, w drodze rozporządzenia, zasady prowadzenia rachunkowości przez fundację, a w szczególności dokumentowania i ewidencji przychodów, wydatków, rozrachunków i składników majątkowych, a także wzór informacji, wraz z niezbędnymi objaśnieniami co do sposobu jej sporządzania, i zakres zawartych w niej danych oraz wykaz dołączanych dokumentów, tak aby w szczególności umożliwiała rzetelną weryfikację danych dotyczących przeznaczenia środków otrzymanych z budżetu państwa, o których mowa w art. 21 ust. 1”. Wskazane wyżej akty wykonaw-

widuje zmianę 33 ustaw. Proponowane przepisy m.in. wprowadzają zwolnienie od podatku dochodowego od osób prawnych dochodów fundacji politycznych w części przeznaczonych na cele statutowe²⁰¹, zakazują łączenia niektórych stanowisk, działalności i funkcji z tymi pełnionymi w organach fundacji politycznych²⁰².

cze będą zasadniczo powielaty z odpowiednimi Wskazane wyżej akty wykonawcze będą zasadniczo powielaty z odpowiednimi modyfikacją rozwiązania zawarte w następujących rozporządzeniach wydanych na podstawie ustawy o partiach politycznych: 1) Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 lutego 2006 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji partii politycznych oraz szczegółowych zasad wydawania odpisów i wyciągów z ewidencji i statutów tych partii (Dz. U. z 2006 r. Nr 33, poz. 235); 2) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 33, poz. 268); 3) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partię polityczną (Dz.U. z 2003 r. Nr 11, poz. 118).

²⁰¹ W ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654, z późn. zm.) w art. 17 ust. 1 pkt 39 proponuje się przyjęcie następującego brzmienia: „39) dochody związków zawodowych, społeczno-zawodowych organizacji rolników, izb rolniczych, izb gospodarczych, organizacji samorządu gospodarczego rzemiosła, spółdzielczych związków rewizyjnych, organizacji pracodawców, partii politycznych i fundacji politycznych, działających na podstawie odrębnych ustaw – w części przeznaczonych na cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej”.

²⁰² Dotyczy to m.in. zmiany ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.), ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 z późn. zm.), ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.), ustawy dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm.), ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.), ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 z późn. zm.), ustawy z dnia 27 lipca 2001 – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.), ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676 z późn. zm.), ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.), ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892 z późn. zm.), ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417 z późn. zm.), ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708 z późn. zm.), ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż cele fundacji politycznych przyjęte w projektowanej ustawie odbiegają od celów tych instytucji, dla których są one podejmowane w ustawie o fundacjach, a więc związanych np. z działalnością charytatywną czy wykonywaniem zadań z zakresu pomocy społecznej. W art. 3 projektu ustawy przyjmuje się, iż fundacja polityczna może być ustanowiona dla realizacji następujących celów: 1) podniesienia jakości debaty publicznej; 2) promocji wartości demokratycznych w kraju i za granicą; 3) zwiększenia aktywności wyborczej obywateli i ich świadomości obywatelskiej; 4) rozwoju kultury politycznej; 5) tworzenia stałego zaplecza eksperckiego partii politycznych.

Należy jeszcze zwrócić uwagę na to, że fundacje polityczne w projektowanej ustawie są w szeregu przypadków finansowane ze środków publicznych (subwencji przypadających partii-fundatorowi – art. 12) oraz ze względu na ich powiązanie z partiami politycznymi, a także potrzebę zagwarantowania niezależności od organów władzy wykonawczej, powierzono zadanie nadzoru nad nimi Państwowej Komisji Wyborczej – art. 21.

Jakkolwiek przedmiot regulacji prawnej rzutuje niewątpliwie na samą regulację i jej formy, to jednak kwestią zasadniczą jest to, czy stanowi dostateczne kryterium wyodrębnienia tych instytucji, czy sam stan prawny na to pozwala. W konsekwencji chodzi o ustalenie treści projektowanej ustawy o fundacjach politycznych oraz o możliwości i przydatność jej wyodrębnienia z punktu widzenia już istniejącego prawa fundacyjnego.

Obecny stan prawny oraz wymogi prawne dotyczące ustanawiania fundacji w polskim prawie skłaniają raczej do traktowania tych instytucji jako

(Dz. U. 2006 r. Nr 104, poz. 709, Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162 oraz z 2009 r. Nr 85, poz. 716), ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 710 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 957), ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o akredytacji w ochronie zdrowia (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 418, Nr 76, poz. 641), ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 i Nr 201, poz. 1540), ustawy dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 i Nr 26, poz. 126).

integralnej części sektora pozarządowego. Samo już zestawienie tych dwóch różnych pojęć: „fundacji” i „fundacji politycznej” tłumaczy w jakimś stopniu, że nazwy te muszą kryć w sobie różne treści. Na skutek wyłaniania się obok fundacji jako organizacji pozarządowych również innych osób prawnych – fundacji politycznych, pojawia się problem, czy forma wyodrębnienia tych nowych instytucji w projektowanej ustawie, gdzie konkretne rozwiązania legislacyjne zostały częściowo zaczerpnięte z trzech najważniejszych aktów prawnych, a mianowicie: ustawy o fundacjach, ustawy o partiach politycznych oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oznacza wyłączenie tych podmiotów z tradycyjnego sektora fundacji i czy wobec tego można by posługiwać się rozróżnieniem fundacje polityczne a inne fundacje – w znaczeniu tradycyjnym. Należałoby jednakże uzupełnić, iż różnica między fundacjami w rozumieniu u.f. a fundacjami politycznymi w projekcie ustawy nie leży w przeciwstawności tych instytucji, a w odmienności celów, które obejmują.

To wszystko prowadzi do stwierdzenia, że fundację polityczną należy uznać jako nową formę organizacyjną, której cechą szczególną jest nie tylko rodzaj podejmowanej aktywności (np. podnoszenie jakości życia politycznego), ale przede wszystkim powiązanie jej z partią polityczną. Partia jako fundator będzie mogła kontrolować prawidłowość działania fundacji poprzez członków rady fundacji powoływanych i odwoływanych przez partię-fundatora²⁰³.

Powstaje tu jednakże pytanie – skoro mamy do czynienia z „fundacjami” w różnym znaczeniu, i to dość odmiennym, czy warto te sytuacje obejmować wspólnym terminem, aby z kolei wprowadzić ich daleko idącą klasy-

²⁰³ W trybie art. 8 projektowanej ustawy o fundacjach politycznych fundator ustala statut fundacji określający: 1) nazwę fundacji; 2) siedzibę fundacji; 3) szczegółowe cele, zasady, formy i zakres działalności fundacji; 4) sposób powoływania i organizację oraz obowiązki i uprawnienia zarządu fundacji i rady fundacji; 5) sposób likwidacji fundacji. Statut może zawierać również inne postanowienia, w szczególności dotyczące zmiany celu lub statutu fundacji.

fikację. W tym miejscu warto przypomnieć, iż sama nazwa „fundacja” była wiernie zachowywana; nie było nawet istotnych prób szukania nowych terminów, co niejednokrotnie miało miejsce w wypadku innych osób prawnych. Formalne rozdzielenie regulacji prawnej o fundacjach politycznych, oparte na kryteriach celowościowych i wynikających z aktualnych potrzeb i tendencji politycznych, może stanowić przyczynę występowania różnych rodzajów fundacji, w zależności od rodzaju regulacji prawnej. Nie przesądając losów dalszej dyskusji naukowej, trzeba w każdym razie stwierdzić, że pojęcie fundacji jako stale „modne” może być nadużywane do określania zjawisk nieodpowiadających istocie tych instytucji prawnych.

Dla przeprowadzenia granicy pojęciowej między fundacjami jako organizacjami pozarządowymi a fundacjami politycznymi w projektowanej ustawie konieczne wydaje się wprowadzenie kryterium działań podejmowanych na rzecz pożytku publicznego. Pożytek publiczny określany jest ogólnie jako działalność spełniająca cele szlachetne i społecznie użyteczne bądź mająca na względzie cele społecznie użyteczne i prowadzona w sferze zadań publicznych. Charakter zadań pożytku publicznego rzutuje też na formy współpracy fundacji jako podmiotów pozarządowych z organami administracji publicznej w sferze ich wykonywania. Współpraca ta może mieć bardzo wiele form, np.: wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności przez organy administracji publicznej i organizacje; konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji; konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery pożytku publicznego z radami pożytku publicznego, a także tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych, składających się z przedstawicieli sektora pozarządowego i administracji publicznej, jak również możliwość

współpracy w sferze realizacji zadań publicznych²⁰⁴. Upraszczając znacznie problem, można by powiedzieć o związku pomiędzy fundacjami jako organizacjami pozarządowymi, zadaniami administracji i formami ich przekazywania do ich wykonywania tym podmiotom.

Zwrócić należy jeszcze uwagę, iż cele społecznie-użyteczne realizowane przez fundacje jako podmioty pozarządowe w sferze zadań publicznych zdecydowanie wykraczają poza zestaw celów realizowanych przez fundacje polityczne w projekcie ustawy z 2015 r. Inną kwestią jest też niezależność fundacji jako organizacji pozarządowych przede wszystkim od instytucji rządowych oraz organizacji politycznych. Cecha ta odróżnia wskazane instytucje od fundacji politycznych z uwagi na fakt powiązania tych ostatnich z instytucjami politycznymi. Można powiedzieć, że fundacje polityczne często działają zgodnie z interesami i strategią danej partii. Tak więc odmienność tych dwóch form organizacyjnych nie ulega dyskusji.

Wiążąc ze sobą wszystkie wskazane elementy, wyciągnąć można następujące wnioski: po pierwsze, jakkolwiek instytucja fundacji politycznej powołana w projekcie ustawy z 2012 r. w swej charakterystyce prawnej nawiązuje do fundacji w rozumieniu ustawy o fundacjach, to jednak jest instytucją odrębną od już funkcjonujących w obrocie prawnym. Nie może to oczywiście oznaczać równorzędnego jej traktowania z klasycznymi organizacjami sektora pozarządowego. Po drugie, obszary zainteresowań fundacji politycznych i ich działalności łączą się z aktywnością i programem partii politycznej, z którą są związane. Takie powiązanie powoduje zależność tych instytucji i to zarówno personalną (powoływanie i odwoływanie członków rady fundacji przez partię-fundatora), jak i w toku działalności. Po trzecie, ich wspólnym celem jest m.in. podniesienie poziomu partycypacji politycznej

²⁰⁴ Mogą one przybierać następujące formy: powierzenia wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji, wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na częściowe dofinansowanie jego realizacji oraz realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

(edukacja polityczna)²⁰⁵, współpraca z krajowymi i zagranicznymi organizacjami pozarządowymi, uczelniami i innymi instytucjami badawczymi. Sprzyjać ma to zwiększeniu zaangażowania obywateli w działalność polityczną, ich świadomości na temat spraw publicznych, a przynajmniej chęci udziału w wyborach. Nadto, fundacje polityczne mają dostarczać partiom politycznym bazy eksperckiej, wsparcia merytorycznego²⁰⁶, stając się niejednokrotnie także instrumentami, tzw. *soft power*²⁰⁷.

Jakkolwiek w zakresie celów i form działania polskich fundacji politycznych wzorowano się na doświadczeniach tych fundacji działających w innych krajach, w szczególności w Niemczech²⁰⁸, to jednak z prawnego punktu widzenia nie są one fundacjami, tylko zarejestrowanymi stowarzy-

²⁰⁵ Art. 4.1. projektu ustawy stanowi, że: „Cele, o których mowa w art. 3, mogą być realizowane w szczególności poprzez: 1) działalność informacyjną, edukacyjną, badawczą, naukową i wydawniczą; 2) organizowanie konferencji, seminariów i warsztatów; 3) przygotowywanie na potrzeby fundatora ekspertyz i analiz; 4) przyznawanie stypendiów i grantów na rzecz badaczy i organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką związaną z celami fundacji; 5) współpracę z krajowymi i zagranicznymi organizacjami pozarządowymi, uczelniami i innymi instytucjami badawczymi, podniesienie poziomu partycypacji politycznej obywateli”.

²⁰⁶ Zob. art. 3 pkt 5 projektu ustawy.

²⁰⁷ Zob. M. Waszak, *Fundacje polityczne w Niemczech*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 3.

²⁰⁸ Niemieckie fundacje polityczne są elementem charakterystycznym dla niemieckiej sceny publicznej. Ich rozwój nastąpił po drugiej wojnie światowej. Fundacje polityczne działają nie tylko w Niemczech. Jakkolwiek występują również w Hiszpanii czy na Węgrzech, to jednak w Niemczech ten system jest najlepiej rozwinięty i niemieckie fundacje polityczne są najlepiej znane na świecie – zob. szerzej: J. Szymonczek, *Niemieckie fundacje polityczne*, „Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej”, 2013, nr 1(7), s. 147. Trzeba też zaznaczyć, że większość fundacji politycznych państw członkowskich Unii Europejskiej, które prowadzą działalność w zakresie umacniania demokracji za granicą, powstała po 1989 r. Wyjątek stanowią fundacje niemieckie, z których pierwszą, Fundację im. Friedricha Eberta związaną z Socjaldemokratyczną Partią Niemiec (SPD), założono już w 1925 r. Fundacje niemieckie zostały początkowo utworzone jako instytucje zajmujące się edukacją polityczną w Niemczech Zachodnich, mające na celu wsparcie rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego w RFN po drugiej wojnie światowej. Dopiero później rozpoczęły działalność zagraniczną – zob. K. Brudzińska, *Rola fundacji politycznych w promowaniu demokracji – rekomendacje dla Polski*, „Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” 2012, nr 38, s. 2.

szeniami, czyli: dobrowolnymi i trwałymi zrzeczeniami osób, o celach niezarobkowych, samodzielnie określającymi swoje programy i strukturę, przeznaczającymi dochód na cele statutowe, wyłączając członków.

Poza tym w świetle wyroku Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 1986 r. dopuszczalne jest przyznawanie środków publicznych tym stowarzyszeniom, pod warunkiem że powinny być one prawnie i faktycznie niezależne od partii, a ich działalność powinna być realizowana publicznie, samodzielnie i na własną odpowiedzialność²⁰⁹.

Na tle tych wniosków powróćmy więc do pytania postawionego na wstępie tej części pracy: czy istnieją dostateczne argumenty przemawiające za wyodrębnieniem instytucji fundacji politycznych w projekcie ustawy z 2012 r. o fundacjach politycznych?

Pojęcie fundacji politycznej nie było i nie jest nadal definiowane wprost w aktach prawnych. Należy przy tym zaznaczyć, iż przy badaniu instytucji prawnej o silnym ładunku politycznym, co ma właśnie miejsce w wypadku fundacji politycznej, następuje zacieranie granic między pojęciem w sensie politycznym a prawnym, co nie zawsze ułatwia wybór elementów konstrukcyjnych szukanego pojęcia, tym bardziej jeżeli stan prawny nie spełnia należycie stawianych mu wymagań. Ponadto, oparcie koncepcji fundacji politycznej na rozwiązaniach legislacyjnych częściowo zaczerpniętych m.in.

²⁰⁹ M. Miemieć, *Fundacje w społeczeństwie obywatelskim Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawne instytucje społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 126. Trzeba też zaznaczyć, iż w Polsce mogą być tworzone przedstawicielstwa fundacji zagranicznych. Jako pierwsza otworzyła swoje biuro w Warszawie, 10 listopada 1989 roku, Fundacja Konrada Adenauera. Podstawą prawną umożliwiającą istnienie przedstawicielstwa fundacji politycznych na terenie Polski jest artykuł 19 znowelizowanej w 1991 roku ustawy o fundacjach. Po Fundacji Konrada Adenauera w latach dziewięćdziesiątych otworzyły swoje przedstawicielstwa fundacje: Friedricha Eberta, Friedricha Naumana, Hansa Seidla. Fundacje te prowadzą działalność edukacyjną, wydawniczą, kulturalną, przyznają dotacje na różnego rodzaju programy w Polsce, stypendia dla polskich studentów, naukowców na terenie Niemiec. Zajmują się dofinansowaniem określonych programów realizowanych na terenie Polski przez polskie organizacje – zob. M. Wawrzyński, *op. cit.*, s. 9.

z ustawy o fundacjach powoduje, iż występuje ona „na prawach” tradycyjnych fundacji jako organizacji pozarządowych w pewnym wąskim zakresie. Od organizacji pozarządowych różni się tym, że nie jest powoływana dla wykonywania działalności pożytku publicznego w rozumieniu przepisów u.d.p.p.w. Biorąc pod uwagę również i to, że aktywność fundacji politycznych będzie się koncentrowała na podnoszeniu jakości życia politycznego i debaty o sprawach publicznych, można by przyjąć, że fundacja polityczna w wyżej przedstawionym ujęciu stanowi jedną z form szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego.

W aktualnym stanie prawnym nie wydaje się dostatecznie konstruktywne budowanie pojęcia węższego – „fundacji politycznej” – wychodząc od ogólniejszego, szerszego, zachodzić może obawa nieuchwycenia cech specyficznych. Ujęcie wąskie nie wyjaśnia bowiem szczególnej pozycji prawnej fundacji, a nadto zmusza do przeprowadzenia wewnętrznych w ramach systemu fundacyjnego klasyfikacji.

Uwagi końcowe

Omawiane kwestie na temat instytucji fundacji, jak również próba znalezienia odpowiedzi na zadane w tej książce pytania nie mogą być oczywiście pełne i wyczerpujące. W pełni zdaję sobie sprawę z tego, że każda prezentacja natury uogólniającej wiążąca się z zarysowaniem syntetycznego obrazu instytucji fundacji napotyka na trudności i ograniczenia, zwłaszcza że nadal mamy do czynienia z pewną nieprzejrzyistością prawa.

Prowadzone w pracy rozważania można podsumować następująco:

Po pierwsze, wprowadzenie do obrotu prawnego nowych pojęć, takich jak „działalność lecznicza” czy „podmiot leczniczy będący przedsiębiorcą”, przesądziło jednocześnie o statusie tej działalności i statusie fundacji ją wykonujących. Ta zależność od konkretnej regulacji prawnej jest tak silna, że mimo jednolitej nazwy pozornie ma się do czynienia z taką samą instytucją.

Po drugie, zaliczanie już dzisiaj (w pewnym ograniczonym zakresie) do jednej kategorii pojęciowej podmiotu ekonomii społecznej, np. fundacji jako organizacji pozarządowych – nie jest dla ustaleń prawnych dostatecznie konstruktywne. Pojęcie podmiotu ekonomii społecznej nie jest wprost zdefiniowane w przepisach prawnych, występuje natomiast coraz częściej, ale na ogół nie samodzielnie, lecz w powiązaniu z jakimś określeniem, jak np. spółdzielnia socjalna, centrum integracji społecznej, zakład aktywności zawodowej. Zespół elementów prawnych towarzyszących nazwie podmiot ekonomii społecznej w poszczególnych aktach prawnych jest różny. Takie szerokie ujęcie ma charakter przede wszystkim polityczny, docelowy, a nie upoważ-

nia do identycznego traktowania pod względem prawnym wszystkich instytucji (w tym fundacji), które można by tym pojęciem objąć.

Po trzecie, utworzenie nowej osoby prawnej – FE – w drodze przekształcenia krajowego podmiotu pożytku publicznego bądź połączenia podmiotów pożytku publicznego zamierzających realizować jeden z celów uwzględnionych w katalogu unijnym, który jest np. odmienny od celów dotychczas realizowanych przez te podmioty (np. fundacje), może stanowić istotną przeszkodę dla podejmowania przez nie działalności w tej formie prawnej. Trzeba również wziąć pod uwagę i ten fakt, że jakkolwiek w świetle regulacji krajowej zmiana celów fundacji prowadzących działalność pożytku publicznego może dotyczyć zarówno ich konkretyzacji, rozszerzenia, jak i ograniczenia, to jednak nie może prowadzić do przekształcenia fundacji w nowy podmiot o zupełnie odmiennym zakresie działania, ponieważ przeznaczony przez fundatora majątek winien służyć celowi, dla którego fundacja powstała. Nadto, projektowane rozporządzenie UE koncentruje się na ukonstytuowaniu podmiotów – Fundacji Europejskich – które miałyby realizować cele pożytku publicznego i służyć ogólnie pojętemu dobru publicznemu. W mniejszym zaś stopniu na istotnych tutaj problemach proceduralnych związanych np. z szeroką dostępnością FE dla fundatorów i fundacji poprzez możliwość utworzenia FE *ex nihilo* czy istniejących znaczących różnic w przepisach prawa cywilnego i administracyjnego państw członkowskich.

I wreszcie po czwarte, w aktualnym stanie prawnym nie wydaje się dostatecznie konstruktywne budowanie pojęcia węższego – „fundacji politycznej” – wychodząc od ogólniejszego, szerszego, zachodzić może bowiem obawa nieuchwycenia cech specyficznych. Ujęcie wąskie nie wyjaśnia szczególnej pozycji prawnej fundacji, a nadto zmusza do przeprowadzenia wewnętrznych w ramach systemu fundacyjnego klasyfikacji.

Bibliografia

- Almond G., Bingham Powell G., *Grupy interesu*, [w:] *Władza i polityka*, pod red. M. Ankwicza, Warszawa 1986.
- Andersen S.S., Eliassen K.A., *Complex Policy-Making: Lobbying the EC*, [w:] *Making Policy in Europe. The Europeanization of National Policy-Making*, pod red. S.S. Andersena, K.A. Eliassena, London, Thousand Oaks, New Delhi: SAG E Publications 1996.
- Baczko A., Ogrocka A., *Spoleczny kontekst rozwoju ekonomii społecznej w Polsce w latach 2005–2007. Raport z badań*, Warszawa 2008.
- Bar L., *Podmiotowość załogi organizacji gospodarczej*, PiP 1990, z. 1–6.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1979.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa–Kraków 1994.
- Blicharz J., *Przykład fundacji*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2001.
- Blicharz J., *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej*, pod red. S. Michałowskiego, Lublin 2000.
- Boczar K., *Spółdzielczość*, Warszawa 1979.
- Borucki M., *Sejmy i sejmiki szlacheckie*, Warszawa 1972.
- Brol J., *Fundacja (po zmianach ustawowych)*, Bydgoszcz 1992.
- Brol J., *Problem upadłości organizacji społecznych*, M. Praw. 1995, nr 1.
- Brudzińska K., *Rola fundacji politycznych w promowaniu demokracji – rekomendacje dla Polski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych 2012, nr 38.

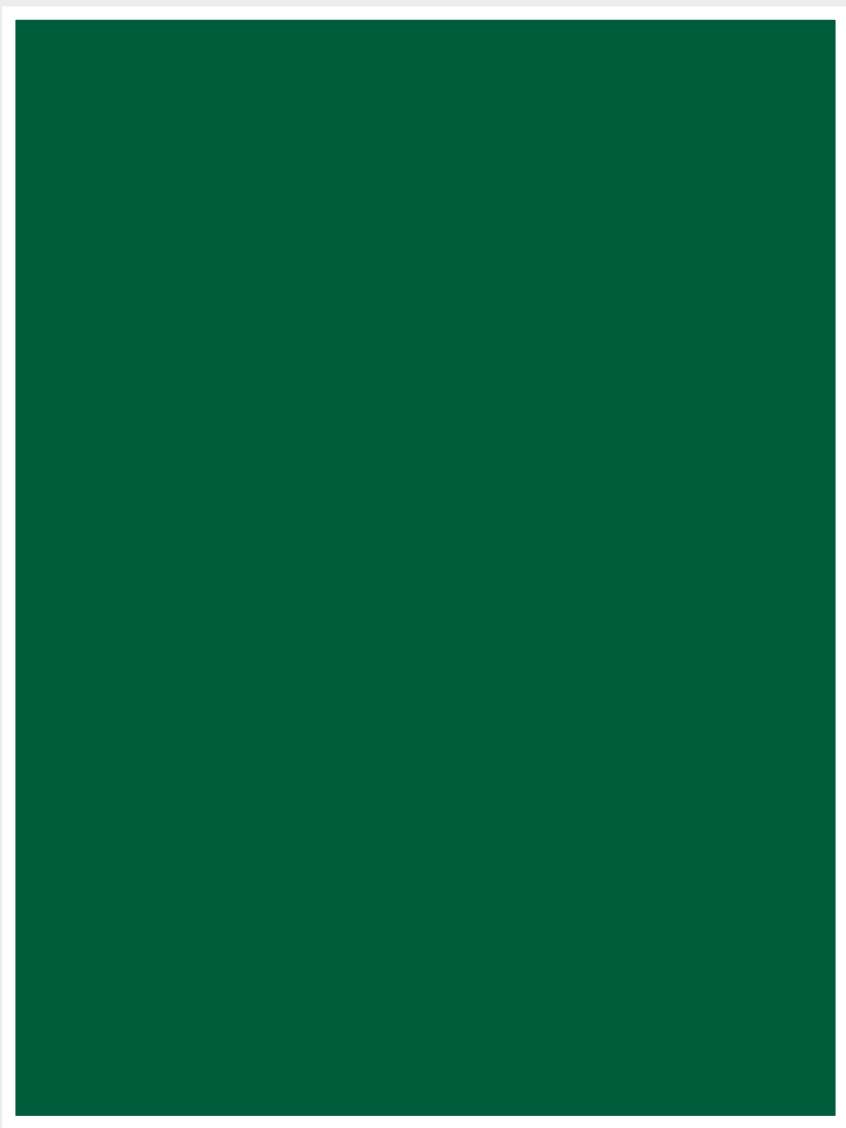
- Brzozowska J., *Spółdzielnie socjalne*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2008.
- Bugajna-Sporczyk D., *Fundacja*, „Prawo Służb Organizacyjno-Prawnych” 2001, nr 11.
- Bugajna-Sporczyk D., Dzbeńska E., Janson I., Sztekier-Łabuszewska M., *Fundacje i stowarzyszenia. Prawo i praktyka*, Warszawa 2005.
- Castles F., *Pressure Groups and Political Culture*, Routledge and Kegan Paul, London 1967.
- Cioch H., *Fundacja – Zakład Narodowy imienia Ossolińskich jako fundacja prawa publicznego*, PiP 2000, nr 4.
- Cioch H., *Istota aktu fundacyjnego*, „Nowe Prawo” 1986, nr 10.
- Cioch H., *Status polskich fundacji w świetle judykatury*, „Rejent” 2000, nr 5.
- Cioch H., *Prawo fundacyjne*, Kraków, 2005.
- Cioch H., *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2011.
- Cioch H., Kidyba A., *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Długosz D., *Władza wykonawcza a grupy interesów. Podstawowe kwestie teoretyczne i praktyka polskiej administracji*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.
- Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.
- Downs A., *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, “Journal of Political Economy” vol. 65, No. 2 (Apr. 1957).
- Downs A., *The Evolution of Democracy: How Its Axioms and Institutional Forms Have Been Adapted to Changing Social Forces*, “Daedalus”, vol. 116, No. 3, Futures (Summer, 1987).
- Fischer-Wollpert R., *Leksykon papieży*, Kraków 1990.
- Fundowicz S., *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3.
- Gagatek W., *Miejsce i rola przedmiotu polityki Unii Europejskiej w dydaktyce europeistyki*, „Przegląd Europejski” 2012, nr 1.

- Greßler M.W., *Fundacja Europejska (Fundatio Europea) w świetle projektu Komisji Europejskiej dotyczącego jej statusu – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 861.
- Gwiazda A., *Decyzje w polityce*, „Decydent & Decision Maker” 2005, nr 65.
- Herbst J., *Wstęp – pole przedsiębiorczości społecznej*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008.
- Herbut R., *Grupy interesu a proces decyzyjny*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, pod red. Z. Machelskiego i L. Rubusza, Toruń 2003.
- Izdebski H., *Administracja w systemie politycznym*, [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2005.
- Izdebski H., *Spółdzielnie socjalne a organizacje pozarządowe – przewidywane skutki Ustawy o spółdzielniach socjalnych*, „Trzeci Sektor” 2007, nr 7.
- Izdebski H., *Opinia w przedmiocie charakteru prawnego działalności leczniczej prowadzonej przez organizacje pozarządowe w zakresie ich działalności statutowej*, http://www.hospicjum.krakow.pl/hospicjum/forum/opinia_hospicja2.pdf
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa–Kraków 2006.
- Literatura krajowa w okresie romantyzmu 1831–1863*, pod red. M. Janion, B. Zakrzewskiego, tom I, Kraków 1975.
- Jasiecki K., *To nie kryzys, to rezultat*, „Tygodnik Powszechny” 2003, nr 28 (2818).
- Jasiecki K., *Lobbing w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4.
- Jasiecki K., Mołęda-Zdzech M., Kurczewska U., *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000.
- Jasiewicz K., *Fundacje na ziemiach polskich*, „Tygodnik Powszechny” 1990, nr 23.
- Jeżyńska B., *Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w świetle postanowień poprzedniej ustawy zasadniczej oraz w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Rejent” 1997, nr 5.
- Kidyba A., *Fundacje i stowarzyszenia. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995.
- Kłoczowski J., Müllerowa L., Skarbek J., *Zarys dziejów Kościoła katolickiego w Polsce*, Kraków 1986.

- Kocowski T., [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, T. Kocowski, L. Kieres, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003.
- Konopacki S., *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie” 1998, nr 3.
- Kosikowski C., *Glosa do wyroku NSA z 6 marca 1992 r. (SA/Wr 139/92)*, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1993, nr 1.
- Krawczyk-Krogulecka B., *Regulacje prawne dotyczące instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej*, [w:] *Spółczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, pod red. M. Witkowskiej, Warszawa 2009.
- Kriegseisen W., *Sejmiki Rzeczypospolitej Szlacheckiej w XVII i XVIII wieku*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1991.
- Lehmbruch G., *Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism*, 1979.
- Leksykon politologii*, pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wrocław 1995.
- Leśniak-Moczuk K., *Podstawy polityki społecznej w społeczeństwie globalnym*, [w:] *Ekskluzja i inkluzja społeczna*, pod red. J. Grotowskiej-Leder i K. Faliszek, Toruń 2005.
- Lewis J., *Państwo i trzeci sektor w nowoczesnych państwach opiekuńczych: niezależność, instrumentalizacja, partnerstwo*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008.
- Łaszczycza G., [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Kraków 2005.
- Łodziński S., *Parlamentarny korporacjonizm – grupy interesu w niemieckim systemie politycznym*, „Informacja” 1993, nr 216.
- Mastromarco D.R., Saffar A.P., Zieliński M., Biedrzycka U., Hryciuk K., *Sztuka lobbingu w Polsce*, Warszawa 1995.
- Miemic M., *Fundacje w społeczeństwie obywatelskim Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] *Prawne instytucje społeczeństwa obywatelskiego*, pod red. J. Blicharz i J. Bocia, Wrocław 2009.
- Modliński I., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.
- Niemirka B., *Statut fundacji*, cz. II, M. Praw. 1994, nr 4.

- Osuchowski W., *Zarys prawa rzymskiego*, Warszawa 1962.
- Peters G., [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Hauznera, Warszawa 2006.
- Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2010.
- Pross P., *Group Politics and Public Policy*, Toronto 1986.
- Przesławska G., *Relacje administracji publicznej z trzecim sektorem w teorii i praktyce*, [w:] *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Wrocław 2011.
- Rappé W.E., *Fundacje*, Warszawa 1937.
- Rappé W.E., *O publiczno-prawnej fundacji w ustawodawstwie polskim*, Lwów 1930.
- Russocki S., *Grupy interesu w społeczeństwie feudalnym*, [w:] „Kwartalnik Historyczny” 1963, t. XX, nr 4.
- Sabiniewicz J., *Prawo zrzeszania się w Polsce Ludowej*, Poznań 1980.
- Sagan B., Strzępka J., *Prawo o fundacjach. Komentarz*, Katowice 1992.
- Słodkowska I., *Spółczeństwo obywatelskie na tle historycznego przełomu Polska 1980–1989*, Warszawa 2006.
- Sokołowska E., *Aktywność ekonomiczna organizacji pozarządowych*, [w:] *Działalność odpłatna i gospodarcza w organizacjach pozarządowych*, Bielsko-Biała 2010.
- Sroka J., *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wrocław 2004.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne. Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Suski P.J., *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2008.
- Suwaj P.J., Szczepankowski R., *Wokół pojęcia polityki i polityki publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, pod red. B. Kudryckiej, G.B.Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009.
- Szopa B., *Ekonomia społeczna z perspektywy ekonomii tradycyjnej*, „Ekonomia społeczna. Kwartalnik” 2007, nr 1.
- Szytk R., *Kościół i związki wyznaniowe jako podmioty praw majątkowych*, „Rejent” 1991, nr 1.
- Szymoniczek J., *Niemieckie fundacje polityczne*, „Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej” 2013, nr 1(7).

- Tazbir J., *Piotr Skarga*, Warszawa 1978.
- Tokarczyk R., *Współczesne doktryny polityczne*, Lublin 1984.
- Trzaskowski R., *Działalność statutowa a działalność gospodarcza fundacji – prawo i praktyka*, Warszawa 2003.
- Waligórski M., *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001.
- Wasilewski A., *Prawna problematyka fundacji. Zagadnienia podstawowe*, PiP 1984, nr 9.
- Waszak M., *Fundacje polityczne w Niemczech*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.
- Wawrzyński M., *Fundacje w Polsce*, Warszawa 1997.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002.
- Wiatr J., *Spółczesność (Wstęp do socjologii systematycznej)*, Warszawa 1973.
- Wilkin J., *Czym jest gospodarka społeczna i jakie ma znaczenie we współczesnym społeczeństwie?*, „Ekonomia Społeczna” 2002, nr 1.
- Witkowska M., *Ponadnarodowa partycypacja obywatelska*, [w:] *Spółczesność obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, pod red. M. Witkowskiej, Warszawa 2009.
- Wiśniewski C., *Tworzenie i funkcjonowanie organizacji pozarządowych – wybrane problemy cywilnoprawne*, Głosa 1999.
- Wołoszyn-Cichońska A., Lubieńczuk G., *Działalność lecznicza – pojęcie oraz formy i zasady wykonywania*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 24.
- Wójcik K., *Public Relations*, Centrum Kreowania Liderów, Międzyborów 1992.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000.
- Zaporowska J., Mazurkiewicz J., *Cel fundacji*, M. Praw. 1994, nr 12.
- Ziomek J., *Renesans*, Warszawa 1980.



ISBN 978-83-65431-26-4 (druk)

ISBN 978-83-65431-27-1 (online)